ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC
Place aux citoyens

Itinérance : agissons ensemble

Rapport de la Commission de la santé et des services sociaux sur l'itinérance au Québec

NOVEMBRE 2009

ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC
Place aux citoyens

Itinérance: agissons ensemble

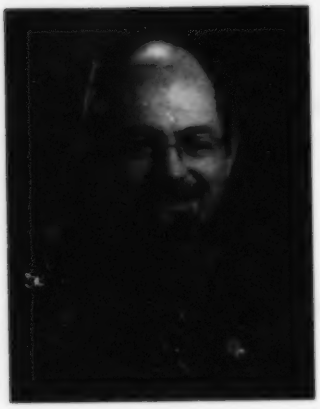
Rapport de la Commission
de la santé et des services sociaux
sur l'itinérance au Québec

NOVEMBRE 2009

Photo : Claude Mineau

À la mémoire de Jean-Pierre Béliveau,
qui vécut dans la rue, en sortit et devint un ardent défenseur
du logement social.

Mot du président



Le 29 avril 2008 commençait un singulier mandat : les membres de la Commission de la santé et des services sociaux, qui se nommait alors Commission des affaires sociales, décidaient à l'unanimité d'étudier le problème de l'itinérance au Québec, en raison de la complexification et de l'ampleur de ce phénomène constatées par l'ensemble des intervenants du milieu. Ce qui avait débuté comme un mandat qui se voulait somme toute modeste est rapidement devenu aussi imposant que son sujet. En effet, les parlementaires n'ont pas tardé à s'apercevoir qu'ils ne pouvaient étudier le sujet de l'itinérance en demeurant confinés entre les murs de l'hôtel du Parlement, à Québec. La Commission de l'Assemblée nationale, présidée par M. Michel Bissonnet, alors président de l'Assemblée nationale, a donc acquiescé à la demande de la Commission des affaires sociales de quitter l'enceinte du Parlement et de tenir des auditions publiques dans plusieurs villes du Québec, fait rare dans les annales de l'Assemblée. La Commission parlementaire sur l'itinérance devenait donc elle-même itinérante.

À la suite du lancement de son document de consultation, la Commission a reçu 145 mémoires et entendu 104 personnes et organismes de provenances diverses (organismes communautaires, ex-itinérants, professeurs, groupes de recherche, ministères, agences de la santé et des services sociaux et même un député), constituant ainsi une somme colossale de connaissances sur le sujet. Les membres de la Commission tiennent d'ailleurs à remercier tous ceux et celles qui ont pris de leur temps pour participer à la consultation. La Commission a tenu des auditions publiques à Montréal (29 et 30 septembre et 1er octobre 2008), à Trois-Rivières (6 octobre 2008), à Gatineau (15 octobre 2008) et à Québec (22, 23, 28, 29 et 30 octobre, 4 novembre 2008 et 9 avril 2009) au cours desquelles elle a innové en réservant une plage horaire aux personnes itinérantes et ex-itinérantes.

Témoigner devant une commission parlementaire n'est pas toujours chose facile, et certains se sentent parfois intimidés par le sérieux entourant un tel exercice. Nous ne pouvons donc qu'imaginer le courage et la détermination dont ont fait preuve les personnes itinérantes ou ex-itinérantes qui se sont présentées devant les membres de la Commission pour témoigner de leur réalité souvent difficile. Le souvenir de leurs témoignages a accompagné les membres de la Commission durant les délibérations qui ont suivi les auditions et qui ont mené aux recommandations contenues dans ce rapport. À Lisette Perron, Mauve, Sylvie, Sue Lee, Patrick Charette, Geneviève Vallée, Mario, Jeannine, Éric, Steeve, Mario Paquet, Serge Gélinas, Raphaël Marcotte, François Robidas, Donald, Philippe, Karl Therrien et Jacques Jobidon, un grand merci.

Nous avons également une pensée toute spéciale pour Jean-Pierre Béliveau, décédé au mois de mai 2009, qui a, dans une autre vie, connu l'itinérance. Jean-Pierre a, non seulement témoigné devant les parlementaires à Montréal, mais a aussi assisté à toutes les auditions qui s'y sont déroulées et lu nombre des mémoires qui ont été soumis à la Commission. Nous nous souviendrons longtemps de son vibrant plaidoyer en faveur du logement social.

Les membres de la Commission ont eu le privilège, pendant leurs déplacements, de visiter quelques organismes des réseaux communautaire et public afin d'observer par eux-mêmes la réalité sur le terrain. Les parlementaires ont ainsi visité à Montréal les bureaux du Centre de santé et de services sociaux Jeanne-Mance où ils ont rencontré les membres de la première équipe d'intervention en itinérance mise en place au Québec. Ils ont aussi visité le centre de jour Action-Réinsertion (Sac à dos) qui offre aux itinérants des services de boîtes postales et de casiers et la Maison du Père où les membres de la Commission ont eu droit à une visite guidée du refuge et de ses logements sociaux. Fait exceptionnel, quelques députés ont accompagné des intervenants sociaux dans le motorisé de l'Anonyme, qui sillonne les rues de Montréal la nuit, afin d'aider les jeunes en difficulté. Les parlementaires ont été grandement impressionnés par l'assurance et l'énergie des intervenants qui sont confrontés tous les soirs à la misère humaine. À Trois-Rivières, c'est le Centre Le Havre et l'organisme Point de Rue qui ont accueilli les parlementaires. Au Centre Le Havre, les députés ont pu constater l'étonnante efficacité du système mis en place pour accompagner les personnes itinérantes. À Point de Rue, les membres de la Commission ont été accueillis par un personnel dynamique et inventif.

Merci à tous les organismes qui nous ont ouvert généreusement leur porte et aux personnes exceptionnelles que nous y avons rencontrées. La Commission remercie tout particulièrement Stéphane (Centre Le Havre), Laeticia et Chad (Point de Rue). Stéphane nous a fait réaliser que personne n'est à l'abri de la rue et qu'une vie peut facilement basculer. Laeticia et Tchad nous ont témoigné de l'étincelle que peuvent faire surgir chez les jeunes de la rue des projets emballants, tels que la réalisation de vitraux et la coopération internationale.

En mon nom personnel, j'aimerais sincèrement remercier tous les membres de la Commission de la santé et des services sociaux, ainsi que tous les députés qui ont participé à ses travaux durant ce mandat, pour leur dévouement exceptionnel et sans faille. Ils ont travaillé sans relâche, parfois les fins de semaine, souvent en soirée, et même, pour quelques-uns, la nuit. Ils ont démontré ce qui fait l'essence même du travail de parlementaire : l'implication citoyenne.

La réalisation du présent rapport aurait été impossible sans la précieuse collaboration du personnel de l'Assemblée nationale, qui s'est distingué par son professionnalisme et sa disponibilité. Les membres de la Commission remercient plus particulièrement pour leur implication les personnes

suivantes qui les ont accompagnés durant les auditions publiques et qui ont contribué au succès de ses travaux : Anik Laplante, Claire Vigneault et Christina Turcot, qui ont organisé les travaux de la Commission et qui ont soutenu le président dans son travail, Hélène Bergeron et Bertrand Nadeau, qui ont analysé l'ensemble des mémoires et participé à la rédaction du présent rapport, Simon Larouche, qui s'est chargé des relations avec les médias et du plan de communications de la Commission, Christian Croft et Joël Guy, qui ont enregistré tous nos débats, rendant ainsi possible leur transcription sur le site Internet de l'Assemblée nationale et Éric Bédard, qui a assuré la sécurité des parlementaires dans leurs nombreux déplacements.

J'ai finalement une pensée toute particulière pour nos collègues qui ont quitté l'Assemblée nationale en cours de route et qui n'ont pu voir l'aboutissement du mandat auquel ils ont grandement contribué. Russell Copeman, Jean Domingue, Éric Dorion, Ginette Grandmont, Éric Laporte, Lucille Méthé, la Commission vous remercie. Merci également à Michel Bissonnet qui a permis aux membres de la Commission de vivre une expérience exceptionnelle.

Le mandat de la Commission sur l'itinérance au Québec, qui a débuté au mois d'avril 2008 et qui s'est terminé en octobre 2009, a polarisé les énergies des parlementaires de toutes les formations politiques représentées à l'Assemblée nationale. Ils ont, par leur détermination, fait survivre ce mandat aux élections générales de décembre 2008 et au changement des membres de la Commission qui en a découlé. Cela témoigne de la réelle préoccupation des élus envers la situation de l'itinérance au Québec et de leur volonté de mener à bien un mandat qui a fait consensus. Après 12 journées d'auditions dans 4 villes du Québec, après 17 séances de travail, 9 réunions du comité directeur, 11 rencontres du comité de travail afin d'organiser les auditions et de discuter des recommandations, la Commission finit aujourd'hui son mandat.

C'est donc avec fierté que nous vous présentons ce rapport, conscients de la complexité de la démarche, mais également confiants dans la qualité des 33 recommandations inspirées des mémoires qui nous ont été soumis. En espérant qu'il soit à la hauteur de l'espoir que plusieurs ont placé en lui...

Geoffrey Kelley

Député de Jacques-Cartier et président
de la Commission de la santé et des services sociaux

Les membres de la Commission de la santé et des services sociaux

Président

M. Geoffrey Kelley (Jacques-Cartier)

Vice-Président

M. Camil Bouchard (Vachon)

Membres

M. Éric Caire (La Peltrie)
M. Germain Chevarie (Îles-de-la-Madeleine)
M. Jean D'Amour (Rivière-du-Loup)
M. René Gauvreau (Groulx)
M^me^ Johanne Gonthier (Mégantic-Compton)
M. Amir Khadir (Mercier)
M. Gilles Lehouillier (Lévis)
M^me^ Carole Poirier (Hochelaga-Mainsonneuve)
M^me^ Filomena Rotiroti (Jeanne-Mance—Viger)
M. Gerry Sklavounos (Laurier-Dorion)
M^me^ Danielle St-Amand (Trois-Rivières)
M. Dave Turcotte (Saint-Jean)

Autres députés ayant participé aux travaux de la Commission dans le cadre du mandat sur l'itinérance

M^me^ Danielle Doyer (Matapédia)
M. Bernard Drainville (Marie-Victorin), ancien vice-président de la Commission des affaires sociales
M^me^ Maryse Gaudreault (Hull)
M. Nicolas Girard (Gouin), ancien membre du comité de travail sur l'itinérance
M^me^ Lisette Lapointe (Crémazie), ancienne membre du comité de travail sur l'itinérance
M. Martin Lemay (Sainte-Marie—Saint-Jacques)
M^me^ Monique Richard (Marguerite-D'Youville)
M^me^ Stéphanie Vallée (Gatineau)

Anciens députés ayant participé aux travaux de la Commission dans le cadre du mandat sur l'itinérance

M. Russell Copeman, ancien député de Notre-Dame-de-Grâce
M. Jean Domingue, ancien député de Bellechasse
M. Éric Dorion, ancien député de Nicolet-Yamaska et ancien membre du comité de travail sur l'itinérance
M^me^ Ginette Grandmont, ancienne députée de Masson
M. Éric Laporte, ancien député de L'Assomption et ancien membre du comité directeur de la Commission des affaires sociales
M^me^ Lucille Méthé, ancienne députée de Saint-Jean

Les collaborateurs de la Commission de la santé et des services sociaux

Secrétariat de la Commission

M^me^ Anik Laplante, secrétaire de la Commission
M^me^ Claire Vigneault, agente de secrétariat
M^me^ Christina Turcot, secrétaire de commission

Recherche et rédaction

M^me^ Hélène Bergeron, agente de recherche
M. Bertrand Nadeau, agent de recherche
M^me^ Danielle Simard, technicienne en information

Communications

M. Simon Larouche, conseiller en communication
M^me^ Manon Paré, graphiste
M^me^ Éliane de Nicolini, réviseure linguistique

Diffusion des débats

M. Christian Croft, technicien à la captation sonore
M. Joël Guy, technicien à la captation sonore

Sécurité

M. Éric Bédard, agent de prévention et de sécurité à l'Assemblée nationale (Sûreté du Québec)

Dépôt légal - 2009
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-57496-5

Table des matières

Introduction 11

1. Portrait de la situation de l'itinérance au Québec 15

2. Citoyenneté 19
   2.1 Cohabitation sociale 19
   2.2 Judiciarisation 21

3. Revenu 25

4. Logement 29

5. Santé et services sociaux 35
   5.1 Accessibilité et adaptation des services 35
   5.2 Continuité des services et concertation des réseaux public et communautaire 37

6. Éducation et insertion sociale et professionnelle 41
   6.1 Éducation 41
   6.2 Insertion sociale et professionnelle 42

7. Reconnaissance et financement du réseau communautaire 45

8. Recherche, formation et soutien des intervenants 49
   8.1 Recherche 49
   8.2 Formation et soutien des intervenants 50

9. Coordination de l'action en itinérance et reddition de comptes 53

Conclusion 59

Liste des recommandations 61

Liste des personnes et des organismes qui ont été entendus en auditions publiques et qui ont présenté un mémoire 67

Liste des personnes et des organismes qui n'ont pas été entendus en auditions publiques, mais qui ont présenté un mémoire 70

Introduction

En avril 2008, les membres de la Commission des affaires sociales[1] ont décidé, à l'unanimité, de se livrer à une réflexion sur le phénomène de l'itinérance au Québec. Ce problème est grandissant et il touche de nombreuses organisations : gouvernements, municipalités, organismes communautaires, etc. De plus, lui sont associés des coûts humains, sociaux et économiques importants. Il existe malheureusement peu d'études exhaustives en cette matière. Toutefois, sur le plan économique, des recherches démontrent que le prix de l'inaction dépasse considérablement celui de l'action[2].

La Commission a fait son exercice de réflexion avec les personnes et les organismes intéressés par le sujet. Elle s'est donné pour objectif d'en arriver, au terme de son mandat, à proposer aux autorités compétentes des pistes d'action afin de mieux coordonner l'action en matière d'itinérance.

En guise d'amorce à ce large débat, la Commission a préparé un document de consultation dans lequel des questions étaient lancées. Celles-ci abordaient l'ampleur du phénomène de l'itinérance, les populations touchées, les facteurs explicatifs, la situation au Québec, les principaux acteurs, les services offerts et enfin les perspectives et les solutions envisageables.

Le nombre de témoins entendus et de mémoires soumis témoignent de l'importance de la problématique de l'itinérance dans la société québécoise. En effet, au cours des auditions tenues pendant douze jours, du 29 septembre 2008 au 9 avril 2009, la Commission a entendu 104 organismes[4] et elle a reçu, au total, 145 mémoires ou documents de réflexion[5]. Douze personnes qui vivent l'itinérance ou qui l'ont vécue sont venues témoigner, en plus des autres qui ont accompagné certains organismes durant les auditions. En outre, au-delà de 400 personnes ont assisté aux auditions qui ont eu lieu dans les villes de Gatineau, de Montréal, de Trois-Rivières et de Québec.

D'entrée de jeu, la Commission est reconnaissante envers tous les groupes et personnes qui ont accepté son invitation. Elle ne saurait trop insister sur la qualité des documents qui lui ont été soumis. De façon particulière, la Commission veut

---

1 Le 15 septembre 2009, une nouvelle commission a été formée, soit la Commission de la santé et des services sociaux.

2 Une étude estime à au moins 49,5 milliards de dollars, pour les contribuables canadiens, le coût de l'inaction en matière d'itinérance pour la période 1993 à 2004, soit de 30 000 $ à 40 000 $ annuellement par sans-abri.
Source : Gordon Laid, *Shelter - Homeless in a growth economy: Canada's 21st century parodox*, Sheldon Chumir Foundation for Ethics in Leadership, Calgary, Alberta, 2007, p. 87.

3 Il faut rappeler que les travaux de la Commission ont été interrompus par des élections générales, en décembre 2008.

4 L'annexe I présente la liste des organismes qui ont été entendus.

5 Outre les 104 mémoires qui ont été présentés en audition, la Commission a reçu 41 mémoires ou documents de réflexion dont la liste figure à l'annexe II.

exprimer sa vive gratitude envers les douze personnes qui ont rendu des témoignages vibrants à propos de leur vie d'itinérance.

La tenue d'auditions dans différentes villes a donné aussi l'occasion aux membres de la Commission de visiter quelques organismes des réseaux communautaire et public[6] qui offrent des services aux personnes itinérantes. Les membres les remercient pour leur accueil cordial et généreux.

Bien sûr, la Commission a pris connaissance de tous les points de vue exprimés sur le phénomène de l'itinérance. Cependant, elle n'a aucune prétention d'exhaustivité dans son rapport ; elle a plutôt choisi de se concentrer sur les sujets qui lui sont apparus comme les plus importants. Ainsi, est-il d'abord question du portrait de la situation de l'itinérance au Québec, puis de la citoyenneté, soit la cohabitation sociale et la judiciarisation. La Commission aborde ensuite les thèmes du revenu et du logement ainsi que celui de la santé et des services sociaux, soit l'accessibilité et l'adaptation des services, leur continuité et la concertation des réseaux public et communautaire. Les questions de l'éducation et de l'insertion sociale et professionnelle, de la reconnaissance et du financement du réseau communautaire ainsi que celles de la recherche, de la formation et du soutien des intervenants sont ensuite examinées. La Commission s'attache, dans un dernier point, à la coordination de l'action en itinérance et à la reddition de comptes.

Pour terminer, les membres de la Commission assurent que la portée et le caractère incontournable de la prévention dans la lutte contre l'itinérance font hors de tout doute l'unanimité auprès d'eux. Cependant, le présent rapport s'inscrit davantage en aval de cette lutte, c'est-à-dire dans la sortie de l'itinérance.

itinérance: agissons ensemble

[6] À Montréal : l'Anonyme, Action-Réinsertion (Sac à dos), la Maison du père et le Centre de santé et de services sociaux Jeanne-Mance.
À Trois-Rivières : le Centre le Havre et Point de rue.

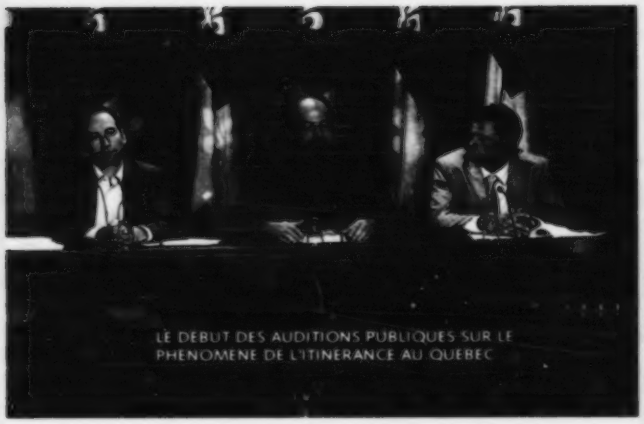


Photo : Canal de l'Assemblée nationale

Conférence de presse à l'Assemblée nationale pour annoncer le début des auditions publiques (25 septembre 2008).

Photo : Simon Lemoine

M^me^ Lisette Lapointe et MM. Éric Dorion et Geoffrey Kelley lançant les auditions à Montréal, à l'occasion d'une conférence de presse à la Maison du Père (28 septembre 2008).

agissons ensemble

1. PORTRAIT DE LA SITUATION DE L'ITINÉRANCE AU QUÉBEC

L'itinérance est un phénomène qui se complexifie. Elle ne se limite plus aux milieux urbains et ne touche plus seulement les hommes adultes. Les raisons pour lesquelles des personnes se retrouvent à la rue se multiplient et la précarité de leur situation serait de plus en plus grande.

Pour arriver à réduire et à prévenir l'itinérance, il faut mieux connaître la situation et les personnes qui la vivent. En d'autres mots, il faut une vue d'ensemble du phénomène pour intervenir plus adéquatement. Bien qu'il y ait une grande quantité de publications, ici et ailleurs, sur la question de l'itinérance, il n'existe pas de données systématiques, au Québec, qui permettraient d'en faire un portrait global et actuel[7].

Commentaires des participants

Des participants affirment que l'absence de données constitue une lacune qui entrave l'action collective. On souligne, par exemple, que cela nuit à la planification et fait obstacle à l'obtention de subventions du gouvernement fédéral.

Il est nécessaire, selon eux, de faire un portrait de la situation de l'itinérance comportant un dénombrement des personnes itinérantes et un inventaire de leurs besoins et des ressources disponibles. Ce portrait doit permettre les comparaisons entre les différentes régions et entre le Québec et d'autres administrations. De plus, il doit être mis à jour de façon régulière afin de suivre l'évolution de la situation. Pour ces participants, il est important aussi que tous les acteurs du domaine, dont ceux du milieu communautaire, soient associés à l'exercice.

D'autres participants, particulièrement ceux issus du milieu communautaire, sont partagés, soit ils sont en désaccord, soit ils ont des réserves sur une telle entreprise. Selon les premiers, l'absence de données récentes ne limite pas l'action, car ils connaissent déjà bien les problèmes et les besoins des personnes itinérantes. Le fait de dresser un portrait ne serait alors qu'une perte de temps, d'énergie et d'argent. Les seconds estiment, pour leur part, que s'il est important de collecter des données sur la question de l'itinérance, le manque d'information ne doit pas être un prétexte à l'inaction. Ils accepteraient de participer à l'opération, à condition que leur contribution soit suffisamment simple pour qu'elle n'empiète pas sur le temps consacré à la prestation de service, leurs ressources étant déjà limitées. On donne ici l'exemple du Système d'information sur les personnes et les familles sans abri du gouvernement fédéral auquel plusieurs organismes refusent d'adhérer, car ils trouvent le système particulièrement lourd à implanter et à exploiter.

Les participants qui se sont prononcés sur le dénombrement des personnes itinérantes ont, pour la plupart, souligné que celui-ci constitue un exercice difficile dont les résultats ne seront jamais complets. L'itinérance cachée n'échappe-t-elle pas à tout dénombrement ?

Décrire d'abord le phénomène de l'itinérance est indispensable pour esquisser son portrait. S'il n'y a pas de consensus sur sa définition, ici comme ailleurs, celle retenue par le groupe de partenaires pour déterminer le cadre de référence du ministère de la Santé et des Services sociaux n'a cependant pas été remise en question à l'occasion des auditions[8].

[7] Un dernier recensement de la population itinérante a été fait en 1996 et il ne concernait que les régions de Montréal et de Québec.

[8] Dans le cadre de référence, la personne en situation d'itinérance est celle « [...] qui n'a pas d'adresse fixe, de logement stable, sécuritaire et salubre, à très faible revenu, avec une accessibilité discriminatoire à son égard de la part des services, avec des problèmes de santé physique, de santé mentale, de toxicomanie, de violence familiale ou de désorganisation sociale et dépourvue de groupe d'appartenance stable ».

Position de la Commission

La Commission est convaincue que les organismes communautaires ont déjà une bonne connaissance des problèmes et des besoins des personnes itinérantes. Elle sait, par ailleurs, que l'itinérance n'est pas une réalité homogène qui appelle une réponse unique et qu'une meilleure compréhension de ce phénomène permettrait aux différents acteurs d'agir plus adéquatement. C'est pourquoi elle est en faveur de l'établissement d'un portrait de la situation de l'itinérance qui, toutefois, ne devra pas être un prétexte à l'inaction. Les membres de la Commission comprennent bien que cet exercice est difficile et qu'il ne mènera pas à un tableau toujours parfait du phénomène, étant donné la nature même de ce dernier.

Ainsi, la Commission trouve important que tous les acteurs touchés par la question de l'itinérance soient parties prenantes de cette opération, particulièrement ceux du milieu communautaire. Selon elle, le portrait doit faire état des besoins des personnes itinérantes et des ressources disponibles. De plus, elle considère que l'exercice doit être mené dans une perspective comparative des régions du Québec et, dans la mesure du possible, entre celui-ci et d'autres administrations. Elle considère aussi que la mise à jour du portrait de la situation est essentielle.

Enfin, la Commission prend acte de l'appel de propositions, lancé par le ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi que par le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture, pour dresser le portrait de l'itinérance au Québec.

RECOMMANDATION N° 1

La Commission recommande que le gouvernement s'assure qu'un portrait de la situation de l'itinérance sera dressé. Ce portrait devra notamment :

- Associer tous les acteurs du domaine, dont le milieu communautaire ;
- Rendre compte des besoins et des ressources au Québec ;
- Permettre des comparaisons entre les différentes régions et entre le Québec et d'autres administrations ;
- Être mis à jour régulièrement.

Le regroupement des refuges pour hommes de Montréal le 29 septembre 2008. De gauche à droite : M^me^ Geneviève Grégoire, directrice générale de la Maison du Père, M. Cyril Morgan, directeur général de la Mission Bon Accueil et M. Matthew Pearce, directeur général de la Mission Old Brewery.

La rédactrice en chef de *L'Itinéraire*, M^me^ Audrey Côté, durant les auditions publiques à Montréal (30 septembre 2008).

Audition du Refuge des jeunes de Montréal le 29 septembre 2008. Sur la photo, le porte-parole du Refuge, M. Dan Bigras et la directrice générale, M^me^ France Labelle.

Photos : Simon Lanouette

« Il ne faut pas se le cacher, l'itinérance est mal vue dans un monde qui cherche à valoriser une apparence soignée et une prospérité financière individuelle comme seules marques indicatives de succès. Dans cette perspective, la rue c'est l'échec, la déchéance, la misère, le crime. »

« Les personnes itinérantes sont non seulement différentes des gens de milieux plus conventionnels, elles sont aussi diversifiées entre elles. Peut-être que certaines d'entre elles pratiquent le vol, la vente de stupéfiants, la prostitution..., mais la proportion est probablement semblable à ce que l'on verrait dans d'autres groupes sociaux. »

Mario Paquet

Extraits de son mémoire déposé à la Commission

2. CITOYENNETÉ

Les personnes en situation d'itinérance ont des droits fondamentaux inaliénables. Leur reconnaissance en qualité de citoyens à part entière constitue une priorité absolue. Toutefois, si la condition minimale pour qu'elles puissent exercer leur citoyenneté est, avant tout, d'avoir accès à l'espace public comme leurs concitoyens, cette exigence est loin d'être satisfaite. En réalité, la cohabitation des personnes itinérantes avec les autres citoyens est souvent difficile. Il y a, certes, de bons rapports de voisinage, mais ce dernier est fréquemment marqué par des tensions.

Il faut trouver des solutions valables aux problèmes de cohabitation. C'est sans doute le moyen privilégié pour réduire les effets coûteux de la judiciarisation des personnes itinérantes. Celle-ci est, en grande partie, le résultat de l'usage du droit comme réponse à un problème social. Elle « renvoie à l'utilisation du droit pénal comme source d'intervention par la prise en charge judiciaire de la situation des personnes itinérantes[9] ».

Avant d'aborder cette section comme telle, il faut retenir que les organismes communautaires qui ont examiné ces questions sont, pour la plupart, de Québec et surtout de Montréal. En effet, dans ces villes, ces problèmes sont vécus de façon plus aiguë.

2.1 Cohabitation sociale

Commentaires des participants

D'abord, le fait que les personnes itinérantes se trouvent généralement au centre-ville, lieu des principales activités économiques, touristiques et de constructions immobilières, suscite des craintes chez les autres citoyens, ce qui rend la cohabitation difficile. Des participants sont d'ailleurs très préoccupés par les effets de la revitalisation des quartiers centraux, qui peut se traduire par une plus grande exclusion des personnes itinérantes.

De plus, on s'inquiète de la réticence qui se manifeste aussi envers les organismes d'aide aux sans-abri, bien qu'ils offrent des services qui répondent à leurs besoins et contribuent souvent à les sortir de la rue. Il arrive, en effet, que des moyens soient pris pour empêcher le développement d'un projet d'aide aux itinérants. Leur présence est alors perçue comme étant propice à l'émergence de problèmes liés à la criminalité, à la santé publique, à la sécurité, etc.

Plusieurs estiment que le travail de sensibilisation des organismes communautaires pour contrer ce phénomène ne suffit pas. Par conséquent, il doit être appuyé par des dispositions légales afin d'implanter des services d'aide aux personnes itinérantes là où les besoins l'exigent.

Des participants mentionnent aussi que certaines modifications apportées à l'espace public et au mobilier urbain réduisent leur accessibilité et leur utilisation pour les personnes itinérantes. Ainsi, ils souhaitent que les villes revoient leur organisation spatiale et architecturale en considérant aussi les intérêts des personnes itinérantes. À cette fin, ils proposent l'adoption de mesures concrètes pour faciliter la cohabitation de tous les citoyens dans l'espace public, comme l'installation de toilettes publiques.

Tous les participants, tant les acteurs communautaires, institutionnels que municipaux, considèrent que, pour améliorer la cohabitation dans l'espace public, ils doivent travailler de concert avec les personnes itinérantes et les autres citoyens. Le dialogue est, selon eux, un excellent moyen pour arriver à des ententes propices à une cohabitation plus harmonieuse. La médiation sociale constitue à cet égard une voie prometteuse. Elle contribue d'ailleurs à résoudre des problèmes de voisinage par des mesures concrètes. De ce fait, elle favorise une plus grande cohésion, une cohabitation améliorée et sert ainsi à prévenir la judiciarisation.

[9] Céline Bellot et Bernard Saint-Jacques, « La gestion pénale de l'itinérance. Un enjeu pour la défense des droits », dans S. Roy, et R. Hurtubise, *L'itinérance en questions*, p. 172.

Cela s'entend, la qualité de la cohabitation passe aussi par la conscientisation de la population sur la réalité des personnes itinérantes. Résidents et commerçants d'une même communauté doivent être informés des avantages d'intervenir dans la lutte contre l'itinérance. Tous les participants reconnaissent le rôle crucial que jouent ici les organismes communautaires. Cependant, étant donné les craintes, parfois exagérées, que suscitent les personnes itinérantes, on demande que soit orchestrée une campagne de sensibilisation de la population sur le destin de ces personnes. Quelques participants proposent qu'on s'inspire de campagnes qui ont permis d'attirer l'attention de la population sur d'autres enjeux, celui de la sécurité routière, par exemple.

Par ailleurs, la reconnaissance des personnes itinérantes comme des citoyens à part entière se manifeste aussi par l'exercice de leur droit de vote. Même sans adresse fixe, un citoyen a le droit d'être inscrit sur les listes électorales s'il a la qualité d'électeur. Toutefois, en raison des contraintes liées à leur situation, les personnes itinérantes sont peu nombreuses à voter. On souhaite ainsi que soient installés des bureaux de vote dans les endroits qui leur sont familiers, notamment dans les refuges. Certains proposent aussi que, comme à Élections Canada, des agents de relations communautaires soient nommés pour aider les sans-abri à participer à ce processus démocratique.

Position de la Commission

Les membres de la Commission sont convaincus de l'absolue nécessité d'agir pour une cohabitation plus harmonieuse de tous les citoyens dans l'espace public, puisque celle-ci est, de toute évidence, en amont du problème de la judiciarisation. Pour la Commission, les villes sont les premières touchées par cette question. À cet égard, elles doivent adopter des mesures propices à une meilleure cohabitation des différentes personnes qui occupent l'espace public.

À l'occasion des auditions, les projets de médiation sociale sont apparus aux membres de la Commission comme une avenue intéressante et il faut continuer sur cette lancée. Comme l'ont souligné des participants, la médiation sociale est un moyen consensuel de régler des litiges et d'atténuer des sources de mécontentement qui pourraient autrement dégénérer. Elle permet donc de soutenir un rapprochement des citoyens et une cohabitation harmonieuse dans l'espace public.

Cela dit, les membres de la Commission prennent acte des propos selon lesquels les réticences de groupes de citoyens mettent parfois en cause l'introduction de services destinés aux personnes itinérantes. Bien que le recours à une loi ou à un règlement puisse paraître nécessaire à plusieurs, la Commission croit que cela peut conduire à une opposition plus vigoureuse de la part de ces groupes. Elle pense que l'appui des villes pour aider à établir des ressources là où il le faut est une stratégie plus prometteuse.

Du reste, la Commission prend note que des modifications apportées à l'espace et au mobilier urbain ont des effets discriminatoires sur les personnes itinérantes, car elles en réduisent leur accessibilité. Selon la Commission, aménager l'espace public de façon à le mettre à la portée de tous les citoyens est une bonne manière, pour les villes, de favoriser une cohabitation réussie.

Le malaise ressenti à l'endroit des personnes itinérantes accentue, sans contredit, leur marginalisation et concourt à leur exclusion. La Commission souligne, ici, l'action des organismes communautaires et leur détermination à dissiper cette tension. Selon elle, la sensibilisation de la population a un caractère incontournable et elle doit être intensifiée. C'est pourquoi elle recommande aux ministères touchés, dont ceux de la Santé et des Services sociaux, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi que des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, d'orchestrer une campagne de sensibilisation sur la réalité des personnes itinérantes auprès de la population.

En outre, les députés constatent que, même si les personnes itinérantes sont touchées par de nombreuses décisions politiques, trop peu d'entre elles participent aux élections. Étant donné l'importance du droit de vote et des contraintes pour les personnes itinérantes de s'en prévaloir, ils recommandent au Directeur général des élections du Québec de renforcer les mesures pour en favoriser l'exercice.

RECOMMANDATION N° 2.1

La Commission recommande aux villes d'adopter des mesures propices à une meilleure cohabitation entre les personnes itinérantes et les autres citoyens qui partagent le même espace public, notamment, par :

- La création d'équipes de médiation sociale ;
- L'appui à l'établissement de ressources communautaires d'aide aux itinérants là où l'exigent les besoins ;
- L'aménagement de l'espace public afin de le rendre accessible à tous, y compris aux personnes itinérantes.

RECOMMANDATION N° 2.2

La Commission recommande aux ministères touchés, dont ceux de la Santé et des Services sociaux, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi que des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, d'orchestrer une campagne de sensibilisation auprès de la population sur la réalité des personnes itinérantes.

RECOMMANDATION N° 2.3

La Commission recommande au Directeur général des élections du Québec de renforcer les mesures favorisant l'exercice du droit de vote des personnes itinérantes.

2.2 Judiciarisation

Commentaires des participants

Au nom de la sécurité et de la qualité de vie de certains citoyens, des villes recourent à des pratiques de judiciarisation pour encadrer l'occupation de l'espace public. La plus courante, et elle concerne particulièrement les jeunes, est la délivrance de constats d'infraction relatifs, entre autres, à des règlements municipaux et au Code de la sécurité routière.

Selon des observateurs du milieu et les intéressés eux-mêmes, les personnes itinérantes sont ciblées par cette pratique, car elles reçoivent des constats pour des gestes mineurs. Ces fautes sont généralement ignorées lorsqu'elles sont commises par la plupart des autres citoyens : flâner sur la place publique, traverser la rue ailleurs qu'à une intersection, etc. N'empêche que les constats d'infraction peuvent déboucher sur l'incarcération, car les personnes itinérantes n'ont évidemment pas les moyens de les acquitter.

Nombreux sont les participants qui dénoncent le recours au système judiciaire, et particulièrement au droit pénal, pour résoudre les problèmes liés aux personnes itinérantes. La judiciarisation et la pénalisation portent atteinte à leurs droits et à leurs libertés. Elles annihilent le travail de réintégration entamé par ces personnes avec leurs intervenants, les stigmatisent davantage et favorisent leur déplacement vers des quartiers périphériques, ce qui les éloigne de leur réseau social et de leur réseau d'aide. De surcroît, la judiciarisation entraîne des coûts exorbitants pour la société.

Devant cette situation, plusieurs demandent, entre autres, qu'on cesse de délivrer des contraventions aux personnes itinérantes pour les atteintes à certains règlements du Québec et des municipalités. Ils souhaitent qu'on décrète une amnistie, soit la radiation des dossiers actifs de certains constats d'infraction. On éviterait ainsi d'emprisonner des personnes qui, de toute façon, ne pourront jamais

régler ces constats. Plusieurs sont d'avis également qu'il faut modifier le Code de procédure pénale afin d'éliminer la possibilité d'emprisonnement pour non-paiement d'amendes en cas d'incapacité de payer.

Toutefois, quelques-uns s'opposent à l'abolition des contraventions pour les personnes itinérantes et à la radiation de leurs dossiers actifs. Selon eux, les constats d'infraction ne sont pas toujours injustes et le fait de donner un statut particulier à un groupe de citoyens, en les exemptant de respecter les lois et les règlements, n'est pas une solution. Ils soutiennent aussi que le principe d'égalité devant la loi s'accommode mal de ce genre d'amnistie.

Néanmoins, tous les propos convergent vers la même conclusion : l'emprisonnement de personnes itinérantes ne résout pas les problèmes de gestion de l'espace public. Pour cette raison, il est nécessaire de recourir à des modes de régulation sociale autres qu'une sanction et une incarcération pour améliorer la condition de ces personnes.

Dans cette optique, des organismes communautaires ont développé des approches fondées sur les droits et les besoins des personnes itinérantes. À titre d'exemple, ils ont créé des services pour les informer et les accompagner dans leurs démarches judiciaires. Des acteurs institutionnels leur ont emboîté le pas en explorant, eux aussi, des pistes de solution. Si ces mesures donnent, selon plusieurs, des résultats indéniables, quelques-uns ont des réserves quant à la pertinence et à la portée de certaines d'entre elles.

Position de la Commission

Les membres de la Commission ont été sensibilisés tout au long des auditions à cette importante question de la judiciarisation des personnes itinérantes. Loin de régler les problèmes d'occupation de l'espace public, cette stratégie tombe dans un cercle vicieux, l'alternance entre l'emprisonnement et le retour à la rue. Du reste, elle a des répercussions néfastes sur les personnes itinérantes et sur le travail des intervenants sociaux. De plus, elle est très onéreuse pour la société. Les députés partagent les inquiétudes des participants à ce sujet et, comme eux, ils sont convaincus de l'obligation de recourir à des mesures concrètes et efficaces pour éviter cette judiciarisation.

De cette façon, plusieurs participants suggèrent de mettre fin à la délivrance de contraventions aux personnes itinérantes pour les atteintes à certains règlements du Québec et des municipalités. Cependant, une telle proposition semble, pour les membres de la Commission, une mesure discriminatoire envers les autres citoyens, car on réserverait un traitement spécial à un petit groupe de personnes.

En outre, les membres trouvent intéressantes les initiatives prises par des acteurs des réseaux communautaire et public pour mieux structurer l'espace public. Comme aucune mesure ne peut constituer, en soi, la panacée, ils estiment que la mise en place de divers modes de régulation sociale autres que la judiciarisation par les villes, premières responsables de la gestion de l'espace public, est une stratégie prometteuse.

La mobilisation des personnes autour d'un même objectif est, selon la Commission, la condition fondamentale pour que cette stratégie porte ses fruits. En ce sens, les députés croient au pouvoir rassembleur que peut avoir l'instauration d'un registre des interventions judiciaires et des autres modes de régulation sociale. On pourrait ainsi faire un suivi de toutes ces actions et mesurer leur efficacité. La détermination d'objectifs de réduction des interventions judiciaires et d'augmentation du recours à des méthodes alternatives concourrait, sans doute, à cette mobilisation.

En matière de gestion de l'espace public, les policiers jouent un rôle important et le poids de leur pouvoir discrétionnaire est considérable. Selon les divers témoignages, plusieurs l'exerceraient avec discernement, mais trop encore n'hésiteraient pas à donner des contraventions aux personnes itinérantes. La Commission note que l'École nationale de police du Québec a conçu des scénarios de mise en situation pour montrer aux futurs policiers à interagir avec discernement auprès de la population itinérante. Comme les interventions des policiers sont des plus déterminantes dans la judiciarisation des personnes itinérantes, la Commission juge qu'il faut peaufiner leur formation afin que leur réaction première soit orientée vers une conclusion mieux adaptée que la remise d'une contravention.

Bien que certains participants proposent de modifier le Code de procédure pénale afin d'éviter d'emprisonner des citoyens incapables de payer leurs amendes, la Commission trouve que cette question outrepasse son mandat, car l'incapacité de payer pourrait être invoquée, non seulement par des personnes itinérantes, mais par de nombreux autres citoyens, ce qui rend la mesure inapplicable à toutes fins utiles. Toutefois, elle salue ici l'initiative de la Ville de Montréal, qui a décrété un moratoire à propos de mandats d'emprisonnement pour non-paiement de contraventions.

Enfin, au sujet de la radiation des dossiers actifs des personnes itinérantes pour les constats d'infraction à certains règlements municipaux et lois québécoises, la Commission recommande au gouvernement d'adopter une politique à ce sujet. Cette politique doit être fondée sur un examen critique de tous les règlements applicables à la voie et aux espaces publics et s'appuyer sur des expériences d'autres administrations.

RECOMMANDATION N° 2.4

La Commission recommande aux villes d'adopter et d'améliorer des modes de régulation sociale autres que la judiciarisation, notamment, par :

- La mise en place d'un registre des interventions judiciaires et des autres modes de régulation sociale qui permet d'en faire un suivi et d'en mesurer l'efficacité ;
- La détermination d'objectifs de réduction des interventions judiciaires ;
- L'adoption d'objectifs d'augmentation du recours à des méthodes alternatives ;
- La formation des policiers afin qu'ils privilégient d'autres voies que le processus judiciaire.

RECOMMANDATION N° 2.5

La Commission recommande au gouvernement d'adopter une politique de radiation des constats d'infraction relatifs à certains règlements municipaux et lois québécoises donnés à des personnes itinérantes. Cette politique doit être basée sur un examen critique de tous les règlements applicables à la voie et aux espaces publics et s'appuyer sur des expériences d'autres administrations.

«Le chèque d'aide sociale ne suffit pas lorsqu'on veut vivre dans un appartement. Avec l'aide sociale pour le logement, nous avons généralement le choix entre la rue ou prendre un colocataire. Le problème est que, si nous gardons ce colocataire pendant un an, nous sommes automatiquement considérés comme des conjoints de fait, et donc le chèque d'aide sociale diminue.»

Steeve

Extrait de l'audition de ConsommateursTRICES d'opiacés et de cocaïnes uniEs et solidaires (COCUS) à Montréal (1er octobre 2008)

3. REVENU

Un revenu minimum pour vivre dignement est un droit humain. En ce sens, la Charte québécoise des droits et libertés de la personne prévoit que : « Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. »

Se reposant sur la reconnaissance des droits économiques et sociaux conformément à la Charte, le gouvernement du Québec a adopté la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et l'a inscrite dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, loi unanimement adoptée par l'Assemblée nationale. Cette loi précise que la stratégie nationale vise à amener progressivement le Québec, d'ici 2013, au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres.

Pour donner suite aux différentes dispositions de la loi, le gouvernement a adopté le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce plan d'action prend fin cette année et des consultations sont entreprises dans le but d'établir les assises du second plan d'action.

Commentaires des participants

Les transformations du marché de l'emploi ont des effets néfastes sur les conditions de vie des groupes les plus fragiles de la population. La précarisation du travail est devenue telle que les travailleurs à faible revenu ne parviennent pas à subvenir à leurs besoins. Ils sont toujours plus nombreux à fréquenter les banques alimentaires et certains même les refuges. Plusieurs participants souhaitent donc une augmentation du salaire minimum plus importante que celle déjà consentie en mai 2009.

Quant à la majorité des personnes itinérantes qui n'ont pour seul revenu les prestations d'aide financière de dernier recours, elles n'arrivent pas, de toute évidence, à combler leurs besoins essentiels. De l'avis de plusieurs, les personnes seules à faible revenu sont particulièrement exposées au risque de vivre une situation de grande pauvreté. Il est clair que, pour elles, les barèmes de cette aide financière sont manifestement loin du compte pour se procurer le strict nécessaire. Non seulement, les personnes itinérantes n'ont pas les moyens de se sortir de la rue, mais aussi un faible revenu contribue-t-il à en conduire d'autres à la rue. Pour cette raison, on propose de hausser le montant des prestations d'aide financière de dernier recours. Quelques-uns affirment que la révision du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est l'occasion de le faire.

Des participants ont fait remarquer aussi qu'un certain nombre de personnes itinérantes ne reçoit aucun revenu. En effet, malgré une décision du Tribunal administratif du Québec, qui a facilité la distribution de l'aide financière de dernier recours aux personnes sans domicile fixe, l'accès à cette aide demeure aléatoire, selon les lieux où elles vivent. C'est pourquoi on voudrait que les personnes itinérantes touchent leurs prestations là où elles se trouvent. Toutefois, on souligne les initiatives communes de centres locaux d'emploi et d'organismes communautaires qui permettent la remise en mains propres des chèques d'aide financière et de la correspondance des services gouvernementaux. Des participants s'inquiètent aussi du fait que des institutions financières sont de plus en plus réticentes à faciliter l'encaissement de ces chèques.

Enfin, le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne vise que les Autochtones qui habitent les villages

et les réserves autochtones. Ainsi, leurs représentants tiennent à ce que des mesures particulières adaptées à leur culture soient prévues dans le second plan pour les Autochtones qui ont quitté leur communauté.

Position de la Commission

Selon les membres de la Commission, les questions du salaire minimum et des prestations d'aide financière de dernier recours vont au-delà du phénomène de l'itinérance. De fait, la précarité financière ne touche pas seulement les sans-abri, alors elle ne suffit pas, à elle seule, à expliquer leur condition de vulnérabilité. Cependant, il va de soi pour les députés que cette précarité financière fait partie intégrante du processus qui mène à l'itinérance. Les mesures d'amélioration du revenu, comme le salaire minimum et les prestations d'aide financière de dernier recours, devraient mieux refléter les besoins de base des individus.

En outre, la Commission a bien entendu les témoignages des participants sur la situation financière particulièrement pénible de personnes seules, ce qui est le cas généralement des personnes itinérantes. Toutefois, elle juge que la responsabilité de répondre à ces demandes revient au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale dans le cadre de son deuxième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle lui recommande donc de porter une attention minutieuse à cet état des choses dans ce plan d'action. La réalité des Autochtones qui vivent à l'extérieur de leur communauté doit, elle aussi, être prise en considération.

La Commission prend note, ici, de la volonté affirmée du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale d'améliorer la situation des personnes isolées. Selon lui, il s'agit d'un « grand défi » pour le Québec.

Pour finir, les membres de la Commission ne peuvent que souscrire à ce que les prestations d'aide financière de dernier recours soient rendues accessibles à toute personne sans domicile fixe. Aussi, ils recommandent au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale d'agir en ce sens.

RECOMMANDATION N° 3.1

La Commission recommande au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, dans le cadre de deuxième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de diminuer significativement la précarité financière de personnes seules et d'Autochtones, particulièrement ceux vivant en milieu urbain, afin de prévenir l'itinérance.

RECOMMANDATION N° 3.2

La Commission recommande au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale de faire en sorte que toute personne sans domicile fixe puisse recevoir ses prestations d'aide financière de dernier recours, conformément à une décision du Tribunal administratif du Québec.

Photo : Canal de l'Assemblée nationale du Québec

La coresponsable scientifique, M^me^ Shirley Roy, du Collectif de recherche sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale (CRI) au cours des auditions à Québec (29 octobre 2008).

Photo : Anik Laplante

Les députés de la Commission au cours des auditions à Gatineau, le 15 octobre 2008.

Photo : Christina Turcot

Le Collectif régional de lutte à l'itinérance de l'Outaouais (CRIO). De gauche à droite : la présidente M^me^ Diane Tremblay, la coordonnatrice M^me^ Jenny Villeneuve, et le vice-président M. François Roy.

Québec
Gatineau

« Moi, je suis un ex-itinérant.
J'ai vécu l'itinérance [...]
à plusieurs reprises. Puis là
qu'est-ce qui a changé,
c'est que là j'habite un logement
social. Puis, c'est ça. Ça,
c'est une des choses qui changent
bien gros parce qu'en payant 25 %
de ton revenu, quand
tu es habitué à payer 350 $,
400 $ sur un revenu de 575 $,
il y a une cristi de différence. [...]
La façon que vous pourriez
changer la situation d'itinérance,
c'est par le logement. »

Jean-Pierre Béliveau

Extrait de son témoignage
au cours des auditions publiques à Montréal
(1er octobre 2008)

4. LOGEMENT

Le droit au logement est reconnu dans plusieurs instruments internationaux, dont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies. Ce droit ne doit pas être interprété au sens restreint d'avoir « un toit au-dessus de sa tête », mais comme le droit « à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité ».

Le Canada et le Québec ont adhéré il y a plus de trente ans à ce pacte international. Force est de constater, toutefois, qu'il y a toujours ici des sans-abri, des mal-logés et des expulsés.

Commentaires des participants

L'itinérance, on le rappelle avec insistance, « n'est pas qu'un problème de logement, mais c'est toujours un problème de logement ». Ce dernier est un enjeu central, tant pour la prévention de l'itinérance que pour la sortie durable de la rue.

L'inaccessibilité à un logement peut, à elle seule, conduire à la rue des personnes qui ont des problèmes passagers ou qui ont perdu leur logement à cause d'un revenu insuffisant. Du reste, on constate que les dépenses consacrées au logement correspondent de plus en plus à une partie importante du budget des personnes à faible revenu[10]. On note aussi une pénurie de logements convenables à un prix abordable dans les quartiers centraux des grandes villes. Les participants sont donc très préoccupés par cette situation, laquelle est encore plus dramatique pour les personnes seules à faible revenu de moins de 55 ans ainsi que pour les personnes immigrantes et les Autochtones en milieu urbain, qui sont souvent victimes de discrimination. En outre, dans les communautés autochtones, où la croissance démographique est rapide, le manque de logements est à ce point criant que plusieurs sont forcés de quitter leur communauté au risque, souvent, de se trouver en situation d'itinérance.

D'abord, des participants proposent, par exemple, une révision du programme Allocation-logement afin d'inclure les personnes seules à faible revenu de moins de 55 ans. Puis, certains souhaitent la pérennité du programme de supplément au loyer d'urgence ou encore le soutien aux projets d'habitation qui favorisent la mixité sociale. D'autres, enfin, réclament que les villes prévoient des mesures d'urgence pour les personnes expulsées de leur logis, un logement de substitution ou, à tout le moins, un lieu pour entreposer leurs biens.

Plusieurs participants sont grandement inquiets de la diminution du nombre de maisons de chambres privées, particulièrement à Montréal. Selon eux, ce type d'habitation est la seule forme de logement accessible pour les personnes seules à très faible revenu. Ils souhaitent donc une action immédiate pour freiner ce phénomène.

Mais un logement à prix abordable ne suffit pas, à lui seul, à de nombreuses personnes itinérantes aux prises avec divers problèmes et à celles dont les conditions de vie se sont grandement détériorées. En effet, le toit doit être doublé d'un soutien communautaire, lequel est d'ailleurs une condition essentielle au succès de l'ensemble des interventions réalisées auprès de ces personnes.

Le logement combiné au soutien communautaire a fait ses preuves. C'est pourquoi les participants invitent le gouvernement à investir davantage dans le logement social, l'hébergement d'urgence et le logement de transition avec soutien communautaire. On croit aussi que les jeunes de la rue, les personnes qui sortent d'établissements publics ou communautaires, les jeunes familles, les femmes et les Autochtones devraient être privilégiés. Ces derniers, rappelons-le, vivent des conditions singulièrement difficiles en milieu urbain.

[10] La situation serait particulièrement grave dans les régions de Gatineau et de Montréal.

Sur cette question du logement lié au soutien communautaire, les propos ont porté principalement sur le volet 3 du programme AccèsLogis Québec[11] de la Société d'habitation du Québec, qui est en lien avec le phénomène de l'itinérance. Les commentaires vont dans le sens d'un financement accru et pluriannuel d'au moins cinq ans. En effet, un mode de financement annuel crée de l'insécurité chez les groupes promoteurs, les rendant ainsi de plus en plus hésitants à investir dans des projets qui risquent de ne pas se réaliser, faute d'aide financière prévisible. Cette formule peut aussi empêcher les promoteurs de profiter d'occasions pour acheter des terrains à bas prix.

Quant au financement du soutien communautaire, qui est de la compétence du ministère de la Santé et des Services sociaux, on affirme que, malgré les efforts fournis, il est nettement insuffisant. De plus, son mode d'attribution, qui repose sur la notion « d'équité régionale », désavantage la région de Montréal, car il ne prend pas en considération le nombre de logements sociaux.

En outre, des exigences administratives pour obtenir du financement peuvent compromettre le développement de projets de soutien communautaire. On souligne, entre autres, le manque de cohérence entre les critères du ministère de la Santé et des Services sociaux et ceux de la Société d'habitation du Québec, qui ne rend pas le financement disponible à la phase initiale du projet. Certains font remarquer aussi que les critères de financement du programme AccèsLogis Québec sont souvent peu adaptés aux conditions du marché immobilier, particulièrement dans le centre des grandes villes. Enfin, d'autres ajoutent que des critères d'attribution du logement social, tels qu'une preuve de résidence, pénalisent les personnes itinérantes. Donc, on demande de montrer plus de souplesse.

Position de la Commission

Pour la Commission, la question du logement en général, comme celle du revenu, va, elle aussi, au-delà du phénomène de l'itinérance. La difficulté de se loger à un prix abordable dans des conditions convenables de salubrité et de sécurité est la dure réalité pour plusieurs citoyens, et leur nombre augmente. La Commission recommande donc au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale d'accorder une grande attention à cette question dans son deuxième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Encore faut-il préciser que l'inaccessibilité à un logement peut, à elle seule, conduire à la rue des personnes qui ont des problèmes passagers. Or, il s'avère que les maisons de chambres peuvent répondre aux besoins de ces citoyens, mais elles sont de plus en plus rares. Ce type de logis représente aussi pour plusieurs la sortie de la rue et le début d'une stabilité résidentielle. Pour ces raisons, la Commission recommande aux municipalités, en collaboration avec les divers partenaires, dont le gouvernement du Québec, d'adopter une stratégie de sauvegarde des maisons de chambres.

De plus, les membres de la Commission ont été sensibilisés à la question de l'éviction de familles de leur logement. Elles se retrouvent sur le pavé, sans endroit pour entreposer leurs biens. Comme ce problème va croissant, la Commission recommande aux municipalités de prendre des mesures d'urgence à cette fin.

Les membres de la Commission retiennent que le soutien communautaire lié au logement social, à l'hébergement d'urgence et au logement de transition est, sans conteste, l'un des grands leviers pour sortir de la rue. Ce soutien, qui est à la croisée du droit au logement et du droit à la santé et aux services sociaux, est essentiel pour les personnes itinérantes désorganisées. Il les préserve des coûteux

[11] Ce volet est destiné aux personnes ayant des besoins particuliers de logement, dont des personnes qui font une démarche de réintégration sociale et d'autonomie en logement, des itinérants, des femmes ou des jeunes victimes de violence familiale.

allers-retours dans la rue ou dans les établissements. En plus de réussir à ces personnes, cette forme d'assistance est rentable pour la société. D'une part, la stabilité et le bien-être que ce soutien procure diminuent l'utilisation de divers services publics onéreux comme l'emprisonnement et l'hospitalisation. D'autre part, il est essentiel au succès de l'ensemble des interventions visant la réinsertion sociale.

Malgré cela, la Commission note l'insuffisance et la non-récurrence du financement, tant pour le logement que pour le soutien qui y est lié. Elle remarque, entre autres, qu'à cause du financement annuel du programme AccèsLogis Québec, les promoteurs sont de plus en plus hésitants à entreprendre des projets. Aussi, pour la Commission, le financement du volet 3 de ce programme doit être, non seulement augmenté, mais aussi planifié sur une base quinquennale.

De plus, afin de consolider et de développer le soutien communautaire, on doit hausser les subventions. Quant à leur mode d'attribution, qui repose sur la notion « d'équité régionale », fondée sur la taille de la population plutôt que sur le nombre de logements sociaux, il doit être révisé, car il désavantage Montréal, où les besoins sont particulièrement criants.

Les membres de la Commission observent que le logement avec soutien communautaire revêt une importance déterminante pour les personnes itinérantes autochtones. En effet, cette approche permet de considérer la question fondamentale de leur culture. Ces personnes risquent de demeurer dans la rue si l'on n'adopte pas une démarche attentive et adaptée à elles. Les membres considèrent donc que des mesures particulières doivent être prises en collaboration avec les organismes autochtones touchés.

Autre difficulté, les promoteurs sont soumis à des exigences administratives qui entravent le développement des projets de logements liés au soutien communautaire. Étant donné le rôle central de cet outil dans l'insertion ou la réinsertion sociale des personnes itinérantes, il importe que le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Société d'habitation du Québec garantissent le financement du soutien communautaire dès la phase initiale du projet. Il est temps aussi que la Société d'habitation du Québec adapte régulièrement les conditions de financement du programme AccèsLogis Québec à celles du marché immobilier.

Pour le reste, la Commission constate que certaines règles administratives restreignent le droit aux personnes de bénéficier d'un logement avec soutien communautaire. Vu les résultats concluants de cet outil d'insertion de personnes en situation ou à risque d'itinérance, il est essentiel que chacune d'elles puisse y avoir accès.

RECOMMANDATION N° 4.1

La Commission recommande au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, dans le cadre de son deuxième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, d'améliorer l'accessibilité à un logement à prix abordable, salubre et sécuritaire pour les ménages à faible revenu afin de prévenir l'itinérance.

RECOMMANDATION N° 4.2

La Commission recommande aux municipalités, en collaboration avec les divers partenaires, dont le gouvernement du Québec, d'adopter une stratégie de sauvegarde des maisons de chambres et une réglementation uniforme, à l'échelle du Québec, relative aux conditions minimales de salubrité et de sécurité dans ces établissements.

RECOMMANDATION N° 4.3

La Commission recommande aux municipalités de renforcer les mesures d'urgence pour aider les personnes expulsées de leur logis.

RECOMMANDATION N° 4.4

La Commission recommande au gouvernement de préparer un plan de développement de logement social, d'hébergement d'urgence et de logement de transition lié à un soutien communautaire pour les personnes en situation ou à risque d'itinérance. Le plan doit prévoir :

- Un financement accru et pluriannuel de cinq ans du volet 3 du programme AccèsLogis Québec ;
- Le rehaussement et la récurrence de l'enveloppe liée au soutien communautaire et la révision de la notion d'équité interrégionale dans l'attribution de l'aide financière afin de la rendre proportionnelle au nombre de logements sociaux ;
- L'instauration de mesures particulières pour les Autochtones en situation ou à risque d'itinérance en milieu urbain en collaboration avec les organismes autochtones touchés.

RECOMMANDATION N° 4.5

La Commission recommande au gouvernement d'assouplir les exigences administratives pour les projets de logement lié à un soutien communautaire pour :

- Garantir le financement du soutien communautaire dès la phase initiale du projet ;
- Ajuster de façon souple et régulière les normes du programme AccèsLogis Québec selon les conditions de marché, en particulier celles du centre des grandes villes ;
- Faciliter l'accès au logement social lié au soutien communautaire aux personnes en situation ou à risque d'itinérance.

Photos : Simon Larouche

Les intervenants du motorisé de l'Anonyme sillonnent une dizaine de quartiers de Montréal la nuit et offrent de l'aide aux jeunes en difficulté en allant à leur rencontre.

Le 29 septembre 2008, les membres de la Commission ont accompagné la directrice de l'Anonyme, Nicole McNeil, et quelques intervenants, dans les rues de Montréal.

Les 29 et 30 septembre et 1er octobre 2008, deux parlementaires par nuit ont eu la chance d'accompagner les intervenants de l'Anonyme dans leur motorisé jusqu'aux petites heures du matin. Sur la photo, sont présents les députés Lisette Lapointe et Nicolas Girard.

l'Anonyme

« Les services de santé sont
une source de discrimination. [...]
Lorsque l'ambulance arrive,
on ne nous fait pas passer
les tests qu'on fait en principe
passer aux bonnes gens. [...]
Une fois à l'hôpital, si nous
disons que nous consommons,
notre séjour sera alors raccourci.
[...] La situation s'améliorerait
grandement s'il y avait une
meilleure évaluation et surtout
moins de préjugés. »

Jeannine

Extrait de l'audition de ConsommateursTRICES d'opiacés et de cocaïnes uniEs et solidaire (COCUS) à Montréal (1er octobre 2008)

5. SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

Selon la déclaration de Jakarta sur la promotion de la santé au XXIe siècle, « [la] santé est un droit fondamental de l'être humain et un facteur indispensable au développement économique et social ». Le droit à la santé implique l'accessibilité aux services de santé et aux services sociaux de même que le respect des principes de l'adhésion libre et de la confidentialité. Les questions liées à la santé et au bien-être sont particulièrement préoccupantes en itinérance, car beaucoup de problèmes de santé sont attribuables aux conditions de vie dans la rue.

5.1 Accessibilité et adaptation des services

Commentaires des participants

Les participants indiquent que la proximité des services et leur accès immédiat sont indispensables pour les personnes itinérantes, parce qu'elles utilisent les ressources d'urgence le plus souvent en dernier recours ou en période de crise. Ils signalent qu'il est difficile d'accéder aux services de première et de deuxième lignes du réseau de la santé et des services sociaux, hormis les quelques établissements dotés de services adaptés à l'itinérance. En effet, le réseau, avec ses règles d'admission et le mode de fonctionnement de ses interventions spécialisées et séparées, s'accorde mal à la personne itinérante dépourvue d'adresse fixe et de carte d'assurance maladie et qui souffre souvent de troubles concomitants.

En guise de solution, des participants suggèrent que les services de psychiatrie se rapprochent du milieu de l'itinérance au moyen, entre autres, d'équipes mobiles associées aux urgences psychiatriques des hôpitaux ou d'un système de soins psychiatriques assumant les hospitalisations et les évaluations urgentes. On propose aussi la formation, dans la communauté, d'une équipe volante de petite taille qui interviendrait sur le terrain et qui serait capable d'assurer une stabilité et une continuité de services. L'équipe serait appuyée par un réseau d'intervenants psychosociaux et de la santé.

Maintes fois, on a rappelé que l'itinérance n'est pas qu'un problème de santé et de services sociaux, qu'elle ne se prête pas à une solution unique. De fait, l'assistance qu'il faut donner aux personnes itinérantes varie selon leurs problèmes, leur personnalité, leurs expériences de vie, leur sexe, leur âge, la communauté à laquelle elles appartiennent et tout le reste. Une panoplie de ressources et de méthodes d'intervention en milieu communautaire doit être déployée, allant de l'hébergement d'urgence à la réinsertion sociale, des services sociaux et médicaux dans le réseau public adaptés et une coopération saine et étroite entre les réseaux public et communautaire.

À partir de leurs observations sur le terrain, les participants ont profité des auditions pour désigner les groupes de personnes itinérantes qui requièrent l'instauration de mesures particulières et urgentes. Il s'agit notamment des personnes itinérantes ayant des problèmes concomitants de dépendance et de santé mentale, des jeunes sans-abri, des jeunes familles en difficulté, des femmes en situation d'itinérance, qui sont parfois accompagnées de leurs enfants, et des personnes itinérantes autochtones.

On a mis l'accent sur l'importance d'une relation de confiance entre la personne itinérante et idéalement un intervenant qui deviendrait un pivot stable pour en arriver à une démarche de prise en charge. Il a été bien établi que c'est à l'intérieur du réseau communautaire, plutôt que public, que la personne itinérante est la plus susceptible de trouver le degré de compassion et de disponibilité qui lui permette d'atteindre sa propre autonomie. Les groupes communautaires demandent l'appui de l'État pour consolider et développer des pratiques axées sur la personne qui ont fait leurs preuves.

Il s'agit, en outre, du travail de rue, des lieux de dégrisement et de repos, des centres de désintoxication, des centres de jour, des écoles de rue, des services d'hébergement et de répit temporaire pour les personnes intoxiquées qui sont refusées dans les centres d'hébergement d'urgence.

Forts d'études démontrant la pertinence des sites d'injection supervisée pour les utilisateurs de drogues injectables, ne serait-ce que pour des questions de santé publique, plusieurs demandent leur mise sur pied. Il faudrait, selon eux, implanter de tels centres à Montréal.

Position de la Commission

La Commission juge indispensable qu'on améliore l'accessibilité des services généraux et spécialisés pour les personnes itinérantes, tout en respectant les principes de l'adhésion libre et de la confidentialité. C'est pourquoi les membres de la Commission prônent l'implantation d'un service d'accueil, d'évaluation et de référence regroupant du personnel qualifié. Vu que c'est aux urgences qu'une personne itinérante est la plus susceptible d'être conduite, on devrait privilégier cet endroit pour y installer ce type de service.

De plus, la Commission partage l'avis des participants selon lequel le morcellement des services du réseau de la santé et des services sociaux constitue une barrière à l'accès aux soins spécialisés pour les personnes itinérantes, en particulier celles qui souffrent de problèmes concomitants. Pour pallier ce manque, elle croit beaucoup aux bienfaits d'une équipe mobile multidisciplinaire capable de servir de relais entre la personne itinérante et les services des réseaux public et communautaire. Des centres de santé et de services sociaux disposent déjà de ce genre d'équipe pour ne mentionner que ceux de Jeanne-Mance (Montréal), de Laval, de la Vieille-Capitale et de Sherbrooke. Des centres hospitaliers ont même recours à des infirmiers de rue. Ainsi, la Commission demande au réseau public de s'inspirer de ces expériences innovatrices réalisées en son sein même pour intensifier l'adaptation de ses services aux besoins des personnes itinérantes. De plus, elle insiste pour qu'il travaille, en complémentarité avec les organismes communautaires, pour mettre au point des services adaptés aux besoins, entre autres, des personnes itinérantes souffrant de troubles concomitants, des jeunes sans-abri, des femmes et des Autochtones.

La Commission est consciente du fait que les organismes communautaires qui interviennent en itinérance jouent un rôle de pionnier dans la mise en place de mesures innovatrices et efficaces. Elle s'attend à ce que le gouvernement fasse un bon suivi des méthodes les plus prometteuses. C'est pourquoi elle lui recommande de soutenir les initiatives qui répondent le mieux aux besoins du milieu, comme le travail de rue, les centres de répit, les centres de décompression et les centres de jour. De plus, bien que les sites d'injection supervisée puissent être considérés comme un soutien à une activité illégale, la Commission croit qu'ils constituent une mesure préventive efficace de santé publique et un bon moyen de rejoindre les utilisateurs de drogues injectables sur le point d'entreprendre une cure de désintoxication. C'est ainsi qu'elle recommande fortement au ministre de la Santé et des Services sociaux, à la lumière des propos entendus au cours des auditions, de reconsidérer sa décision relative à l'établissement de sites d'injection supervisée.

RECOMMANDATION N° 5.1

La Commission recommande au gouvernement d'améliorer l'accessibilité aux services généraux et spécialisés pour les personnes itinérantes par une attention particulière à la qualité des services d'accueil et de référence des urgences des centres hospitaliers.

RECOMMANDATION N° 5.2

La Commission recommande au gouvernement d'intensifier l'adaptation des services du réseau de la santé et des services sociaux pour mieux répondre aux besoins des personnes itinérantes, notamment celles souffrant de troubles concomitants.

RECOMMANDATION N° 5.3

La Commission recommande au gouvernement de mettre au point, en complémentarité avec les organismes communautaires, des services adaptés aux personnes itinérantes, en particulier à celles souffrant de troubles concomitants, aux jeunes sans-abri, aux femmes et aux Autochtones.

RECOMMANDATION N° 5.4

La Commission recommande au gouvernement d'élargir son soutien aux initiatives des réseaux public et communautaire qui répondent aux besoins des personnes itinérantes comme les équipes mobiles, le travail de rue, les centres de répit, les centres de décompression et les centres de jour.

RECOMMANDATION N° 5.5

La Commission recommande fortement au ministre de la Santé et des Services sociaux de reconsidérer sa décision relative à l'établissement de sites d'injection supervisée pour les utilisateurs de drogues injectables.

5.2 Continuité des services et concertation des réseaux public et communautaire

Commentaires des participants

Les participants trouvent indispensable l'adoption d'une approche axée sur la continuité des services. Ce moyen efficace de prévention et de sortie de l'itinérance suppose la mise en place d'un système complet, cohérent et intégré des services, allant de l'accueil de la personne itinérante à sa réinsertion dans la société.

On déplore le manque de continuité et d'harmonisation des services du réseau de la santé et des services sociaux. De plus, les participants jugent que la collaboration entre les établissements du réseau et les organismes communautaires est faible. Après tout, on devrait au moins avoir la possibilité de fournir un lieu de convalescence en hébergement temporaire à un sans-abri qui a reçu des soins de santé. En outre, il ont signalé plusieurs fois que le réseau public utilise les groupes communautaires comme porte de sortie pour ses cas difficiles. Cependant, les passerelles vers le réseau public, lorsqu'il faut recommander une personne dont l'état appelle une intervention de pointe ou urgente, sont souvent inexistantes.

Par ailleurs, la concertation régionale et locale qui serait nécessaire pour l'organisation des diverses ressources publiques, communautaires et municipales présente généralement des lacunes. Pour plusieurs, cela s'explique non pas par l'absence de volonté de coopération, mais par le manque de moyens financiers pour soutenir cette coopération.

Les participants ont également indiqué qu'une transition ratée au sortir d'un établissement est une cause importante d'itinérance. Les ressources consacrées à l'accompagnement des personnes en vue de leur réinsertion dans la société lorsqu'elles sortent d'un centre hospitalier, d'un centre de détention, d'un centre de thérapie ou d'un centre jeunesse sont déficientes. Ainsi, on réclame que les établissements soient dans l'obligation de se

doter d'un plan de transition vers la communauté pour leurs usagers. En outre, chaque région administrative devrait élaborer un « plan de cheminement vers l'autonomie », du moins pour les jeunes dans une perspective d'insertion socioprofessionnelle. On a proposé aussi la création de lieux de transition pour éviter les allers-retours des jeunes entre les centres jeunesse, la rue, la prison ou les centres de désintoxication.

Enfin, les participants ont rappelé l'importance d'investir dans la prévention. Assurément, une intervention psychosociale précoce auprès des familles en difficulté et au sein du réseau scolaire peut aider à écarter les risques associés à l'itinérance.

Position de la Commission

À l'évidence, la Commission trouve indispensable que les réseaux public et communautaire donnent des services aux personnes itinérantes de façon continue et harmonisée, et ce, de la situation d'urgence à la réinsertion sociale. Elle s'inquiète du manque de complémentarité et de continuité des services à l'intérieur du réseau de la santé et des services sociaux et de sa capacité réduite à traiter les personnes ayant des problèmes multiples. De plus, il lui semble que les centres de santé et de services sociaux où travaille une équipe spécialisée en itinérance accèdent avec peine aux services spécialisés du réseau. C'est pourquoi, la Commission souhaite que le réseau de la santé et des services sociaux adopte de meilleures pratiques.

Ainsi, la Commission considère que la concertation entre les établissements du réseau, les organismes communautaires et les municipalités, dans le respect de l'autonomie de chacun, est indispensable pour faire face à la complexité des situations liées à l'itinérance. Elle souhaite l'établissement de modes d'intervention concertée et de liens formels entre les divers acteurs pour assurer l'adoption d'une approche intégrée de continuité des services. Elle recommande aussi l'établissement de passerelles qui permettent au réseau communautaire d'avoir un accès direct aux services spécialisés et de première ligne.

Selon la Commission, les établissements publics ou financés par l'État, comme les centres jeunesse, les centres de détention, les maisons de transition, les centres hospitaliers et psychiatriques et les autres établissements sont responsables de leurs usagers, même à leur sortie. C'est pourquoi elle s'attend à ce que ces organisations mettent en place des mesures d'accompagnement et de transition pour en arriver à l'intégration sociale de ces citoyens.

Trop souvent, des personnes vulnérables et sans ressource aboutissent dans la rue à leur sortie d'établissements. Les parlementaires déplorent, par exemple, l'augmentation du nombre de sans-abri depuis l'adoption de la politique de désinstitutionalisation des personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale. Les membres de la Commission désapprouvent également qu'un grand nombre de jeunes continuent de quitter les centres jeunesse, le jour de leurs 18 ans, sans préparation adéquate à la vie adulte ni moyens de s'introduire dans la société. Pour éviter ce genre de situations, qui sont vécues comme un abandon, les députés souhaitent qu'on conçoive des projets d'insertion tels que le programme Qualification des jeunes des centres jeunesse.

Enfin, les membres de la Commission sont tout à fait conscients de l'importance de la prévention en amont pour contrer l'itinérance. C'est pourquoi ils recommandent au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale de porter une attention spéciale aux mesures à prendre à cet égard dans son deuxième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ils envisagent, entre autres, de l'aide psychosociale destinée aux parents et aux jeunes en difficulté et à risque de décrochage scolaire.

RECOMMANDATION N° 5.6

La Commission recommande aux ministères touchés et aux agences de la santé et des services sociaux de resserrer la cohésion et la continuité des services aux personnes itinérantes par :

- La concertation entre les établissements du réseau public ;
- La collaboration entre les acteurs des réseaux public et communautaire, dans le respect de l'autonomie de ce dernier ;
- L'établissement de passerelles entre les réseaux public et communautaire pour assurer un accès approprié aux services spécialisés du réseau public.

RECOMMANDATION N° 5.7

La Commission recommande aux agences de la santé et des services sociaux de s'assurer que les établissements publics ou communautaires adoptent, avec les ressources d'accueil, un plan de transition pour faciliter l'intégration des usagers dans la communauté.

RECOMMANDATION N° 5.8

La Commission recommande au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, dans son deuxième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, d'améliorer les services liés à la prévention de l'itinérance, notamment pour les jeunes en difficulté et à risque de décrochage scolaire issus de familles en situation de pauvreté et leurs parents.

« Quand je suis arrivé à la Maison Dauphine, j'avais vraiment beaucoup besoin d'aide. [...] Puis, depuis ce temps-là, ma vie a comme vraiment beaucoup changé. [...] Aujourd'hui, je ne me gèle plus du tout. Je suis à l'école. Je vais finir mon secondaire cinq. »

Karl Therrien

Extrait de l'audition publique des Œuvres de la Maison Dauphine à Québec (22 octobre 2008)

« Il y a des questions comme l'intégration à l'emploi : comment allons-nous tenter de prendre une personne qui a 45 ans, la réintégrer ? Si le processus a été long vers la désaffiliation, comment, en trois mois, six mois, huit mois allons-nous réintégrer quelqu'un ? [...]. Ça fait que, si on avait des choses à réfléchir, c'est le temps qu'on investisse dans l'intégration ».

Serge Gélinas

Extrait de son témoignage durant les auditions publiques à Trois-Rivières (6 octobre 2008)

6. ÉDUCATION ET INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE

Le droit à l'éducation est un autre droit fondamental reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En effet, selon celui-ci, « l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité [...] et mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre [...] ». L'éducation, parce qu'elle est une porte ouverte sur le marché du travail, constitue l'un des meilleurs outils pour aider des personnes marginalisées à mettre un terme à l'exclusion sociale et à participer à la vie de leur communauté.

Toutefois, se sortir de l'exclusion sociale par la voie du travail n'est pas à la portée de tous. Chaque personne qui le souhaite doit, cependant, pouvoir s'engager dans des activités valorisantes et adaptées à son potentiel pour s'insérer dans la société.

6.1 Éducation

Commentaires des participants

Alors que les conditions d'intégration au marché du travail sont de plus en plus exigeantes, le système scolaire québécois ne convient malheureusement pas à toute la population. Les jeunes de la rue sont particulièrement touchés par cet état des choses. Ils sont décrocheurs, ils ont été exclus du milieu scolaire ou se sont disqualifiés eux-mêmes. L'école, affirme-t-on, ne s'adresse pas à certains jeunes et parce qu'ils ne s'y sentent pas à l'aise, ils s'écartent du modèle.

Dans le dessein de pallier l'absence de ressources consacrées aux jeunes de la rue, des organismes communautaires, tels la Maison Dauphine et Le Bon Dieu dans la rue, ont créé, en concertation avec le milieu scolaire, des services alternatifs pour répondre aux besoins particuliers en éducation de ces jeunes. Les écoles de la rue sont des environnements qui, tout en favorisant le développement personnel et l'insertion sociale des jeunes, leur permettent de terminer, entre autres, leur secondaire.

Comme l'éducation est le passage privilégié vers la réinsertion sociale, les participants estiment qu'il faut multiplier les initiatives qui visent le raccrochage des jeunes de la rue. Selon eux, il faut donc consolider les écoles de la rue et soutenir leur développement dans l'ensemble des régions du Québec, car elles proposent des formules originales et pertinentes.

Par ailleurs, d'autres pratiques alternatives en éducation ont été élaborées dans les milieux communautaires. Les groupes d'alphabétisation, notamment, atteignent des personnes qui vivent souvent dans la précarité. L'action de ces groupes, qui sont bien enracinés dans la communauté, ne se limite pas aux activités d'alphabétisation et considère toutes les dimensions de la personne. C'est pourquoi il importe de prêter la main aux organismes qui offrent ce genre d'activités.

Position de la Commission

L'exclusion scolaire s'inscrit en force dans la trajectoire qui mène à l'itinérance. Il ne fait donc pas de doute que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport a une responsabilité pleine et entière en cette matière et qu'il a impérativement un leadership dynamique à assumer. D'ailleurs, il a le savoir-faire dans le domaine ; la Commission s'attend à ce qu'il le mette à profit à l'occasion de l'élaboration du plan d'action interministériel en itinérance.

D'un autre côté, les membres de la Commission prennent note des actions du ministère et du réseau scolaire en vue de prévenir le décrochage et ils sont persuadés qu'il faut aller plus de l'avant en ce sens. Cependant, ils sont convaincus que l'on doit s'engager aussi dans la voie qui se situe en aval du problème, soit celle du raccrochage scolaire.

À cet égard, les efforts déployés par des organismes communautaires portent d'ailleurs des fruits intéressants : plusieurs jeunes réintégreraient, en effet, l'école avec succès. De toute évidence, de telles initiatives doivent être soutenues.

Enfin, la Commission trouve essentiel que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport travaille en étroite collaboration avec le Secrétariat à la jeunesse, dont le mandat est d'assurer la coordination de l'action gouvernementale en matière de jeunesse. La Commission estime que l'on doit s'occuper davantage de la prévention de l'itinérance chez les jeunes, en particulier sur les plans du décrochage et du raccrochage scolaires.

RECOMMANDATION N° 6.1

La Commission recommande aux commissions scolaires de soutenir les initiatives qui donnent un meilleur accès à l'éducation aux personnes en situation ou à risque d'itinérance, telles que les écoles de la rue et les groupes d'alphabétisation.

RECOMMANDATION N° 6.2

La Commission recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de travailler en étroite collaboration avec le Secrétariat à la jeunesse pour prévenir et contrer l'itinérance chez les jeunes, en accordant une attention spéciale au décrochage et au raccrochage scolaires.

6.2 Insertion sociale et professionnelle

Commentaires des participants

Si pour plusieurs, il n'est pas facile de trouver sa place sur le marché du travail et de la garder, les difficultés sont souvent infranchissables pour les plus vulnérables. Or, aujourd'hui, les personnes qui ne dénichent pas d'emploi sur le marché traditionnel sont souvent vouées à l'isolement social, en plus de la pauvreté.

Sans nier que les programmes d'employabilité et d'insertion sociale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et d'Emploi-Québec aident des personnes à accéder au marché du travail, on affirme qu'ils devraient être plus souples et mieux adaptés aux conditions des personnes en situation ou à risque d'itinérance, principalement à celles des jeunes. On propose, par exemple, qu'ils s'étalent sur de plus longues périodes, car l'insertion sociale et professionnelle peut prendre plusieurs mois, voire quelques années ; elle doit être progressive et persistante.

Des participants font aussi remarquer que l'évaluation des résultats des programmes d'employabilité et d'insertion sociale devrait reposer encore plus sur la socialisation de la personne, la constance de ses efforts et l'acquisition d'habiletés plutôt que sur le taux de placement. Il faut, selon eux, favoriser les programmes dont la rentabilité sociale est importante plutôt que de s'attacher seulement à ceux dont le taux de placement est élevé.

Par ailleurs, étant donné la complexité de leurs problèmes, pour plusieurs personnes itinérantes, le marché du travail traditionnel est difficilement accessible, parfois même hors d'atteinte. Il faut concevoir des pratiques alternatives d'insertion au travail, si l'on cherche une porte de sortie durable de l'itinérance. Les stratégies d'intégration doivent être variées et correspondre aux besoins et aux caractéristiques des personnes. Le recours à des programmes d'insertion sociale et professionnelle jumelé à l'indispensable soutien d'un intervenant donne d'excellents résultats. Ainsi, certains programmes, tels les plateaux de travail, se rapprochent de la réalité d'un emploi classique, alors que d'autres, comme les journaux de rue, s'adressent à des individus qui sont plus loin de ce monde. Du reste, des organismes communautaires proposent à des jeunes de la rue des formules originales de participation sociale. Point de rue, par exemple, offre des ateliers de confection de vitraux haut de

gamme et de photographie professionnelle. Des jeunes ont même mené à bien un projet de coopération internationale à Madagascar en 2007.

On fait valoir aussi que la collaboration des personnes en situation ou à risque d'itinérance à des activités sociales et de bénévolat au sein d'un organisme communautaire peut favoriser chez elles le développement d'un sentiment d'appartenance et de responsabilité collective. L'offre d'une autre expérience que la rue comme cadre de vie est susceptible de les éloigner de l'itinérance ou de les en sortir : elle peut se montrer gratifiante et valorisante.

En somme, les organismes communautaires suggèrent une variété de moyens qui répondent aux besoins des personnes en situation ou à risque d'itinérance. C'est pourquoi ils doivent être davantage reconnus comme des lieux d'insertion pour les citoyens en rupture sociale.

Incontestablement, la position des personnes itinérantes autochtones qui vivent dans les villes est encore plus complexe. Elles sont plus marginalisées et isolées socialement que les autres. Non seulement ces Autochtones ont-ils perdu leurs points de référence culturelle, mais, loin de leur communauté, ils doivent composer avec la discrimination et le racisme. Les mesures d'insertion sociale et professionnelle doivent être adaptées à leur situation et, fondamentalement, prendre en considération la question de leur culture.

Position de la Commission

La Commission prend acte des propos selon lesquels les programmes d'employabilité et d'insertion sociale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et d'Emploi-Québec ne sont pas suffisamment souples et adaptés aux personnes qui sont éloignées du marché du travail, dont les personnes itinérantes. Elle ne peut que souscrire aux propositions qui vont dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une plus grande adaptation de ces programmes.

Les membres de la Commission notent aussi les témoignages qui mettent en évidence le défi particulier que représente l'insertion sociale et professionnelle des Autochtones en situation ou à risque d'itinérance qui vivent en milieu urbain. C'est pourquoi ils trouvent pressant de prévoir des mesures d'intégration appropriées, et ce, en collaboration avec les milieux autochtones.

Enfin, les auditions confortent la Commission dans sa conviction que l'insertion sociale ne doit pas dépendre uniquement de l'intégration professionnelle. En ce sens, elle salue les initiatives des organismes communautaires qui donnent la possibilité aux personnes qui ne peuvent trouver leur place sur le marché du travail de réaliser des activités leur permettant de se tisser un réseau social hors de la rue. Ces diverses interventions donnent des résultats indéniables sur le plan de la contribution à la collectivité et elles doivent être encouragées.

RECOMMANDATION N° 6.3

La Commission recommande aux ministères et aux organismes touchés, en particulier le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et Emploi-Québec :

- D'adapter leurs programmes d'employabilité et d'insertion sociale, notamment sous l'angle de la flexibilité et de la spécificité, afin qu'ils tiennent compte des capacités et des contraintes des personnes en situation ou à risque d'itinérance ;
- De prévoir, en collaboration avec les milieux autochtones, des mesures d'insertion sociale et professionnelle adaptées aux besoins des Autochtones en situation ou à risque d'itinérance qui vivent en milieu urbain.

« Depuis quelques années, j'ai arrêté d'aller dans les ressources communautaires et autres, à cause du roulement de personnel. Je n'ai pas trouvé le moyen d'avoir un lien de confiance parce que ça bouge tout le temps, rares sont les intervenants qui ne sont pas sur un remplacement et ceux qui ont un poste ne le gardent que rarement. Souvent, ils se font offrir un emploi ailleurs, plus payant et ils partent. Tous les organismes communautaires subventionnés par le gouvernement manquent cruellement de financement et donc, ils ne peuvent arriver à une certaine rétention du personnel. »

Mauve

Extrait de son mémoire déposé à la Commission

7. RECONNAISSANCE ET FINANCEMENT DU RÉSEAU COMMUNAUTAIRE

L'action du milieu communautaire est au cœur de l'aide aux personnes itinérantes. Elle fait partie d'un vaste filet de services d'accueil, d'hébergement, d'accompagnement et de défense des droits qui sont vitaux pour cette population démunie et dont le rapport avec les services sociaux et de santé est, le plus souvent, discontinu.

Comme il a été maintes fois souligné, les ressources communautaires sont « des lieux d'appartenance, d'ancrage et d'entraide où le rapport au social se maintient ou se retisse ». Leur savoir-faire est basé sur une approche globale de la personne. Ainsi, certains organismes conçoivent des milieux de vie, comme le logement avec soutien communautaire, des lieux de socialisation, comme les centres de jour et de soir. D'autres se consacrent surtout à l'entraide sous toutes ses formes.

Commentaires des participants

Les participants mettent en garde la Commission. L'itinérance ne peut pas être laissée à la seule société civile. En effet, l'État doit s'engager plus à fond dans ce problème de société, vu son ampleur et sa complexité. Toutefois, tous s'accordent pour dire que le réseau communautaire est toujours le mieux placé pour fournir l'essentiel aux personnes en situation ou à risque d'itinérance, de par la pluralité de ses pratiques d'intervention et sa démarche d'ensemble.

Du reste, on déplore que le milieu communautaire, maillon essentiel de la continuité des services pour les personnes itinérantes, ne soit pas mieux soutenu par les pouvoirs publics. Le manque de reconnaissance et l'insuffisance de fonds publics récurrents ont des effets néfastes sur l'organisation des services. Actuellement, les groupes communautaires consacrent beaucoup de temps et d'énergie pour la recherche de financement public et privé auprès d'une multitude de sources. Et ils le font au détriment de leur mission. Bien plus, la précarité financière des groupes ne leur permet pas d'offrir à leur personnel qualifié des conditions de travail comparables à celles en vigueur dans le réseau public, lui-même en pénurie d'effectifs. Tout compte fait, ce manque de considération à l'égard du travail des intervenants du réseau communautaire nuit à la stabilité et à la continuité des services.

Tous réclament des ordres de gouvernement un rehaussement substantiel et récurrent du financement afin que le réseau communautaire en itinérance et en prévention réussisse pleinement sa mission. Toutefois, l'aide publique doit être accordée dans le respect, l'autonomie et la diversité des pratiques des organismes.

D'un autre côté, les participants déplorent que la gestion du soutien public fonctionne « en silo » plutôt qu'en réseau. Cette pratique est source de stress et de tracasseries administratives pour les gestionnaires d'organisme. D'une part, elle complique les processus, de la demande de subvention à la reddition de comptes. D'autre part, elle n'est pas adaptée à l'approche globale prônée par le milieu, et encore moins aux besoins des personnes itinérantes. Plus spécialement, l'absence d'une catégorie « itinérance » à l'intérieur du Programme de soutien aux organismes communautaires du ministère de la Santé et des Services sociaux crée un déséquilibre entre les différents types d'organismes. En fait, les enveloppes budgétaires du programme devraient être décloisonnées et accrues. Il faut à la fois prêter main-forte aux personnes itinérantes aux prises avec des problèmes multiples et mieux soutenir les pratiques novatrices comme le travail de rue.

Dans le même ordre d'idées, des participants réclament la création d'un programme propre à l'itinérance ou, à tout le moins, la création d'un

guichet unique, car il est souvent difficile de s'orienter dans le grand nombre de programmes et d'organismes qui les gèrent. D'aucuns insistent aussi sur la nécessité de faire un maillage entre les programmes fédéraux et québécois pour assurer une continuité de services, entre autres, dans le cas du financement des programmes d'insertion sociale et professionnelle.

Position de la Commission

Au sujet du financement du réseau communautaire, la Commission considère que l'aggravation et la complexification du phénomène de l'itinérance rendent indispensable un soutien accru de l'État. Il ne fait pas de doute pour elle que le milieu communautaire constitue le maillon essentiel de la continuité des services pour les personnes itinérantes. Les groupes communautaires, par leur approche globale des problèmes des personnes en situation d'itinérance et par leur sollicitude soutenue envers elles, sont les mieux placés pour assurer une réponse immédiate et adaptée aux besoins vitaux et à l'inclusion sociale. La Commission tient d'ailleurs à saluer le dévouement, la créativité et le travail acharné de tous ces organismes qui ont et continuent de le faire pour prévenir et contrer l'itinérance.

Bref, la Commission souhaite que l'apport social du réseau communautaire soit mieux reconnu de façon, entre autres, à ce que son rapport avec le réseau public se vive sur une base égalitaire. Elle s'attend à ce que ce dernier reconnaisse et soutienne avec plus de diligence les méthodes innovatrices et efficaces des organismes communautaires. Elle considère, en effet, que le rôle de l'État en matière d'itinérance va au-delà d'un réseau public de santé et de services sociaux complémentaire au réseau communautaire. Ainsi, elle trouve indispensable que l'État améliore le soutien financier accordé au réseau communautaire pour sa consolidation, son développement et la réalisation de sa mission.

C'est pourquoi la Commission recommande au gouvernement de mettre à la disposition des organismes communautaires qui interviennent en itinérance un financement suffisant et récurrent de trois ans qui sera alloué dans le respect de leur autonomie et de la diversité de leurs pratiques d'intervention. Elle s'attend aussi à ce que les exigences relatives à la reddition de comptes des organismes soient assouplies en raison de la faiblesse de leurs ressources et la nature souvent peu quantifiable de leurs activités.

Il importe, selon la Commission, que le gouvernement établisse un ordre de priorités quant au soutien offert au réseau communautaire. Pour l'heure, la Commission considère que le logement social avec soutien communautaire doit arriver en tête, car c'est le point d'ancrage de la personne itinérante désorganisée et la condition préalable au succès des autres types d'intervention. Elle tient aussi à ce que des montants importants soient alloués aux organismes pour la formation continue de leurs intervenants.

Au demeurant, la Commission désapprouve que le financement des ressources communautaires vienne de plusieurs ministères et organismes. Elle considère que cette gestion « en silo » constitue un obstacle de plus à une intervention globale et à une continuité des services pour les personnes itinérantes aux prises avec des problèmes multiples. Cette pratique cause des tracasseries administratives indues aux dirigeants des organismes. C'est ainsi que la Commission recommande au gouvernement de créer un programme de financement réservé à l'itinérance dont les fonds pourront être attribués aux organismes communautaires par les agences de la santé et des services sociaux.

RECOMMANDATION N° 7.1

La Commission recommande au gouvernement :

- De reconnaître davantage la contribution des organismes communautaires qui interviennent en itinérance et de soutenir leurs pratiques et leur diversité ;
- D'accorder un financement suffisant et récurrent de trois ans aux organismes communautaires qui interviennent en itinérance pour favoriser leur consolidation et leur développement, tout en respectant leur autonomie.

RECOMMANDATION N° 7.2

La Commission recommande au gouvernement d'établir un programme de financement réservé aux organismes communautaires qui interviennent en itinérance.

Photos : Simon Larouche

Le directeur général du centre Le Havre,
M. Michel Simard, au cours des auditions publiques
à Trois-Rivières (6 octobre 2008).

Les membres de la Commission au cours des auditions publiques à Trois-Rivières (6 octobre 2008).

Trois-Rivières

8. RECHERCHE, FORMATION ET SOUTIEN DES INTERVENANTS

L'action, dans tous les domaines et à tous les paliers, doit être guidée par la connaissance. Le phénomène de l'itinérance n'échappe pas à cet énoncé. Toutefois, cela implique que l'on s'efforce, non seulement de faire de la recherche, mais aussi d'en transmettre les résultats aux intervenants par la formation et le perfectionnement.

8.1 Recherche

Commentaires des participants

Selon les participants, la recherche est un instrument de premier ordre pour la compréhension du phénomène de l'itinérance. Il s'agit ici de sa prévalence, des pratiques et des approches pour la prévenir et la contrer.

D'une part, on propose des sujets d'étude comme l'examen des méthodes et des pratiques novatrices ainsi que l'évaluation des services spécialisés et adaptés du réseau public et leur efficacité pour les personnes aux prises avec des problèmes concomitants de dépendances et de santé mentale. S'ajoutent à cela d'autres sujets, tels que les interventions adaptées à la réalité autochtone et l'analyse des lois et des règlements dans un contexte de discrimination envers les personnes itinérantes. D'autre part, on met l'accent sur la recherche, la prévention de l'itinérance et l'analyse de ce qu'il en coûte de ne pas agir en itinérance.

En outre, certains demandent la création d'un observatoire sur la question de la fugue ; une recherche au sujet des médicaments psychotropes pour les enfants, les adolescents et les jeunes adultes de même qu'un inventaire des meilleures pratiques liées aux retards de développement et aux traumatismes des enfants. Enfin, la création d'outils d'intervention éprouvés, à la manière de ce qui se fait dans certains centres de santé et de services sociaux-instituts universitaires et des centres jeunesse-instituts universitaires, fait l'unanimité.

Position de la Commission

Certes, la Commission est d'avis que la recherche est la pierre angulaire de la stratégie de prévention et d'intervention dans le domaine de l'itinérance. À cette fin, l'analyse doit porter sur l'ensemble des trajectoires menant à la rue de même que sur l'expérimentation et l'évaluation des pratiques d'intervention.

La Commission recommande donc au gouvernement de soutenir de façon concrète les chercheurs et les groupes de chercheurs qui s'intéressent aux questions de la pauvreté et de l'exclusion sociale. À cet égard, elle salue le travail du Collectif de recherche sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale (CRI) de l'Université du Québec à Montréal, qui sert de relais entre la recherche et l'action en réunissant chercheurs universitaires et intervenants des milieux institutionnels et communautaires. La Commission trouve également essentiel de soutenir l'expérimentation et l'évaluation de pratiques novatrices en matière d'itinérance.

De surcroît, la Commission voit d'un œil favorable le « courtage de connaissances » en itinérance. Elle le considère comme un moyen de s'assurer que les décideurs agissent en concertation avec les chercheurs. Alors, elle pense que la création d'un réseau de « courtiers de connaissances » à l'affût des pratiques innovantes en itinérance est souhaitable.

RECOMMANDATION N° 8.1

La Commission recommande au gouvernement de favoriser la recherche en matière d'itinérance :

- En soutenant de façon concrète les chercheurs et les groupes de chercheurs qui s'intéressent aux questions de la pauvreté, de l'exclusion sociale et de l'itinérance ;
- En s'assurant du développement de la recherche sur les pratiques d'intervention en itinérance et de la diffusion de celles-ci dans les réseaux public et communautaire.

8.2 Formation et soutien des intervenants

Commentaires des participants

Les participants ont clairement indiqué l'intérêt de soutenir le transfert des connaissances auprès des intervenants des réseaux public et communautaire. De plus, le personnel de la santé, des services sociaux et préhospitaliers d'urgence a besoin de perfectionnement afin de se sensibiliser aux réalités des personnes itinérantes et de s'outiller de façon à ce que son intervention soit des plus opportunes. La formation s'impose, en particulier, lorsque l'on assiste une personne en situation de crise, ayant des problèmes de santé mentale ou encore de toxicomanie.

Cela dit, la formation des policiers est aussi essentielle. En effet, une personne en crise psychosociale ou en perte cognitive doit être dirigée vers les services appropriés sans rendez-vous des centres de santé et de services sociaux plutôt que vers les refuges.

De même, les participants ont soulevé les enjeux importants liés à la formation des intervenants et des gestionnaires d'organismes communautaires, dans un contexte où le recrutement est ardu et où les conditions d'exercice représentent un défi quotidien. On demande au gouvernement d'établir un plan de formation à l'intention des organismes communautaires, car ils ne disposent pas de ressources suffisantes à cette fin. Enfin, le milieu communautaire réclame des mesures de soutien psychologique pour ses intervenants, puisque ces derniers vivent régulièrement des scènes perturbantes.

Position de la Commission

Pour la prestation de services optimaux, la Commission juge indispensable que le gouvernement rende obligatoire la transmission du savoir aux intervenants des réseaux public et communautaire touchés par la prévention et les interventions en itinérance. Et on ne doit pas oublier les services de police et préhospitaliers d'urgence. La Commission est consciente que la formation professionnelle de plusieurs intervenants en itinérance n'est pas toujours liée à leur travail. Elle constate, au surplus, qu'il n'existe pas de structure de soutien à leur formation. Compte tenu aussi que l'approche intersectorielle et le partenariat sont essentiels en matière d'itinérance, la Commission s'attend à ce que des moyens soient pris pour soutenir la diffusion rapide des expériences réussies entre partenaires et pour faciliter leur application.

De plus, la Commission se demande si le transfert des connaissances et des pratiques ne devrait pas passer par la constitution d'équipes multiprofessionnelles spécialisées dans la formation continue des intervenants en itinérance. Elle s'intéresse, en outre, à la communauté de pratique, une approche novatrice de formation où les membres se réunissent en vue de partager leur savoir-faire sur des problèmes. À ses yeux, cette avenue aurait pour mérite de développer, non seulement des compétences standardisées ou précises, mais aussi des habiletés centrées sur la pratique. Cette approche

aurait le mérite de briser l'isolement professionnel, puisqu'elle serait basée sur la collaboration entre les intervenants, le personnel scientifique et celui d'établissements spécialisés.

La Commission est bien au fait que les intervenants, en particulier ceux du réseau communautaire, travaillent dans des conditions difficiles et qu'ils se sentent parfois impuissants, malgré toute leur bonne volonté et leur créativité. Pour épauler ces intervenants, le plus souvent mal rémunérés, la Commission recommande au gouvernement de s'assurer qu'ils puissent bénéficier d'un soutien psychologique adapté.

RECOMMANDATION N° B.2

La Commission recommande au gouvernement de s'assurer :

- Que les intervenants en itinérance des réseaux public et communautaire de même que des services de police et préhospitaliers d'urgence reçoivent une formation spécialisée et continue en matière d'itinérance ;
- Que les intervenants du réseau communautaire puissent bénéficier d'un soutien psychologique adapté.

Les couturières de la Maison du Père confectionnent des rideaux pour les chambres des bénéficiaires à partir de draps donnés par les grands hôtels de Montréal.

Les membres de la Commission à l'étage de la Maison du Père réservé aux logements sociaux.

Photo : André Laplante

Maison du Père

9. COORDINATION DE L'ACTION EN ITINÉRANCE ET REDDITION DE COMPTES

Rappelons qu'en raison de l'acuité du problème de l'itinérance dans les grandes villes canadiennes, le gouvernement fédéral intervient dans le domaine de l'itinérance en vertu de son pouvoir de dépenser. Cependant, comme le domaine social relève des provinces, la lutte contre l'itinérance dépend, au premier chef, du gouvernement du Québec. C'est lui qui doit répondre des soins de santé et de services sociaux, du soutien au revenu, de l'accès au logement et des solutions aux problèmes liés à la judiciarisation.

Les municipalités ont, elles aussi, un rôle majeur à jouer dans leur champ de responsabilités, dont l'habitation, la sécurité publique et le développement social. Du reste, il s'agit là de l'instance politique et administrative le plus près des personnes itinérantes.

En outre, plusieurs organismes communautaires s'occupent étroitement de l'itinérance. Ils sont les pionniers dans l'offre de service d'urgence immédiate et quotidienne aux itinérants. Le Réseau solidarité itinérance du Québec (RSIQ), qui représente l'ensemble des régions autour de la question de l'itinérance, regroupe plus de 200 organisations communautaires.

Bref, de nombreux ministères et organismes gouvernementaux sont touchés par la question de l'itinérance. C'est le ministère de la Santé et des Services sociaux qui, toutefois, doit faire son suivie de cette question.

Rappelons aussi qu'au moment de la réforme des services de santé et des services sociaux, en 2003, l'itinérance n'a pas été reconnue comme une priorité nationale. Il n'existe pas de programme ministériel réservé à l'itinérance. Donc, l'aide aux personnes en situation ou à risque d'itinérance est offerte à l'intérieur de différents programmes dont : Santé physique, Santé mentale, Jeunes en difficulté, et Dépendances.

Par ailleurs, un cadre de référence en itinérance, propre au secteur de la santé et des services sociaux, a été adopté en septembre 2008. Il détermine quatre objectifs : renforcer la prévention ; agir sur les situations d'urgence ; intensifier l'intervention et la réinsertion sociale et améliorer les connaissances, la recherche et la formation. De plus, un plan d'action interministériel en itinérance est en préparation.

Enfin, soulignons que le RSIQ a adopté, en 2006, une plateforme de revendications pour une politique en itinérance. Elle est construite autour de six grands enjeux : le droit de cité, le droit à un revenu décent, le droit au logement, le droit à la santé, le droit à l'éducation et le réseau d'aide et de solidarité.

Commentaires des participants

Tous les organismes communautaires et la majorité des groupes institutionnels insistent sur la nécessité impérieuse de se doter d'une politique gouvernementale en itinérance. Selon eux, on tente actuellement de répondre à cette problématique de façon morcelée en recourant aux différents programmes existants. Le monde de l'itinérance est complexe et diversifié : il appelle des actions sur plusieurs fronts. Seule une politique gouvernementale, basée sur une vision globale et inclusive, reposant sur des assises permanentes et accompagnée des ressources nécessaires à sa réalisation, peut répondre aux multiples défis que représente ce phénomène. La plateforme de revendications du RSIQ constituerait, selon plusieurs, une base sérieuse pour l'élaboration de cette politique.

On fait valoir aussi qu'une politique commande l'adhésion de tous les acteurs à des valeurs et à des principes communs ainsi que la cohérence dans l'action. À cet égard, on affirme que la logique et la coordination des interventions en matière d'itinérance font cruellement défaut. On réclame donc la désignation d'une instance de coordination qui serait responsable de la mise en œuvre et du suivi de la politique et qui rendrait des comptes à ce sujet. Il importe aussi que le mandat de cette instance soit clair et qu'elle exerce un leadership fort et efficace. Pour certains, cette responsabilité doit être confiée à un ministère, Emploi et Solidarité sociale ou Santé et Services sociaux, pour d'autres, à un secrétariat, tel le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales.

Par ailleurs, selon les autorités du ministère de la Santé et des Services sociaux, la problématique de l'itinérance commande plutôt un plan d'action qu'une politique :

> *D'abord, les plans d'action sont à rendement rapide. Deuxièmement, ils permettent de dégager des priorités qui canalisent rapidement les énergies. Au lieu de travailler sur tout l'ensemble, on fait des choix et on met nos énergies sur des objectifs à atteindre plus rapidement. [...] dans le cadre de l'itinérance, je pense qu'on est davantage dans une approche de plan d'action que dans une approche de politique*[12].

Enfin, plusieurs intervenants affirment que certaines mesures du futur plan d'action interministériel en itinérance pourraient être appliquées dès son adoption, sans attendre celle d'une politique. Cependant, une politique aurait une portée supérieure et le gouvernement devrait s'engager dans cette voie en s'associant, cela va de soi, avec le milieu communautaire.

Position de la Commission

Des arguments convaincants ont été avancés à propos de la nécessité d'une politique gouvernementale en itinérance. C'est pourquoi la Commission ne peut que souscrire à la proposition quasi unanime des participants d'établir une telle politique.

Les membres de la Commission sont persuadés que la lutte contre l'itinérance constitue une priorité et qu'elle doit passer par une vision globale, cohérente et durable de la gestion du phénomène. Pour être efficace, elle doit se traduire, entre autres, par la poursuite d'actions dérivées d'objectifs et de principes pleinement partagés et respectés par tous les acteurs du domaine. La Commission croit donc primordial que le gouvernement adopte, dans les plus brefs délais, une politique en itinérance. Celle-ci doit s'appuyer, incontestablement, sur une approche exhaustive et inclusive du phénomène et être assortie des ressources indispensables à sa bonne marche et à son succès.

Tout au long des auditions, les membres de la Commission ont pu constater l'ampleur incessante que prend le phénomène de l'itinérance. Elle est telle que les organismes qui s'occupent des personnes itinérantes disent être dépassés par la situation ou sur le point de l'être. Devant cette urgence, la Commission réclame que le gouvernement établisse, le plus rapidement possible, un plan d'action interministériel en itinérance en lien avec le cadre de référence du ministère de la Santé et des Services sociaux et respectant les recommandations de ce rapport afin d'apporter une réponse immédiate aux problèmes liés à l'itinérance. Le cadre de référence se fera en concomitance avec l'élaboration et l'adoption de la politique. De plus, à la lumière de la consultation, la Commission conclut qu'il est essentiel qu'une

12 Roger Paquet, sous-ministre au ministère de la Santé et des Services sociaux, *Journal des débats*, Commission permanente des affaires sociales, jeudi 23 octobre 2008.
http://www.assnat.qc.ca/fra/38Legislature1/DEBATS/journal/cas/081023.htm#_Toc215890536

attention particulière soit portée au développement du logement social avec soutien communautaire ; au déploiement d'approches concertées entre les réseaux public et communautaire et au sein de chacun d'eux ; à l'élaboration de plans de transition pour les personnes sortant d'établissements publics ou communautaires, en particulier pour les jeunes, ainsi qu'à la formation et au soutien des intervenants sociaux.

Cela dit, comme de nombreux participants, les membres de la Commission déplorent la nette insuffisance de concertation intersectorielle en itinérance, alors qu'elle doit être le pilier d'une lutte efficace contre l'exclusion sociale. Le travail se fait « en silo », affirme-t-on. Les membres de la Commission notent aussi l'insatisfaction manifeste relativement à la faible affirmation du leadership en cette matière, que l'on associe souvent à de l'indifférence à l'égard de cette problématique. Ainsi, la Commission est convaincue que la création d'une instance compétente réservée à l'itinérance est devenue essentielle. D'abord, cette entité sera responsable et rendra compte de la politique en itinérance, de son élaboration à son suivi. Puis, elle dirigera de façon et dynamique la mise en œuvre du plan d'action interministériel. Enfin, elle devra assurer l'incontournable concertation intersectorielle et celle entre les gouvernements fédéral et québécois, le monde municipal ainsi que les communautés autochtones.

Plusieurs ministères et organismes gouvernementaux ont, en effet, des devoirs importants au regard de l'itinérance. Cependant, les membres de la Commission sont d'avis que l'entité qui pilotera le dossier de l'itinérance sera sous la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux. De plus, ils recommandent que la ministre déléguée aux Services sociaux soit responsable des actions du gouvernement du Québec en matière d'itinérance.

Dans l'exercice de ses responsabilités, la ministre devra s'associer les ministères et les organismes faisant partie du comité de travail interministériel, soit les ministères des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ; de l'Éducation, du Loisir et du Sport ; de l'Emploi et de la Solidarité sociale ; de l'Immigration et des Communautés culturelles ; de la Justice ; de la Sécurité publique ainsi que le Secrétariat à la jeunesse et la Société d'habitation du Québec. À ces derniers, s'ajouteront le Secrétariat aux affaires autochtones, des regroupements de collectivités locales (comme l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités), des communautés autochtones et des organismes communautaires associés à l'itinérance.

En outre, la Commission croit primordial de créer, à l'exemple du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un comité consultatif de lutte contre l'itinérance dont la fonction principale sera de conseiller la ministre déléguée aux Services sociaux sur toute question relative à l'itinérance, par exemple, en lui donnant des avis ou en lui faisant des recommandations. Ce comité jouera aussi un rôle de surveillance des politiques et des décisions gouvernementales qui auront des effets sur l'itinérance.

De plus, la ministre déléguée aux Services sociaux devra remettre à la Commission un rapport relatif au suivi du plan d'action interministériel en itinérance et à l'état des travaux sur la politique gouvernementale en itinérance un an après la publication de ce rapport.

Enfin, certains membres de la Commission souhaitent qu'un délai optimal d'un an, après la publication du présent rapport, soit fixé pour le dépôt d'une politique en itinérance. Ce délai, cependant, ne fait pas l'unanimité.

RECOMMANDATION N° 9.1

La Commission recommande au gouvernement d'adopter, dans les plus brefs délais, une politique en itinérance. Celle-ci doit s'appuyer, incontestablement, sur une approche exhaustive et inclusive du phénomène et être assortie des ressources indispensables à sa bonne marche et à son succès.

RECOMMANDATION N° 9.2

La Commission recommande au gouvernement d'établir, le plus rapidement possible, un plan d'action interministériel en itinérance en lien avec le cadre de référence du ministère de la Santé et des Services sociaux et respectant les recommandations de ce rapport afin d'apporter une réponse immédiate aux problèmes liés à l'itinérance en attendant l'adoption de la politique.
Ce plan doit porter une attention spéciale :

- Au développement du logement social avec soutien communautaire ;
- Au déploiement d'approches concertées entre les réseaux public et communautaire et au sein de chacun d'eux ;
- À l'élaboration de plans de transition pour les personnes sortant d'établissements publics ou communautaires, en particulier pour les jeunes ;
- À la formation et au soutien des intervenants sociaux.

RECOMMANDATION N° 9.3

La Commission recommande que la ministre déléguée aux Services sociaux soit responsable des actions du gouvernement du Québec en matière d'itinérance : qu'elle rende compte de la politique en itinérance, de son élaboration à son suivi, qu'elle assume un leadership ferme et dynamique pour la mise en œuvre du plan d'action interministériel, qu'elle assure l'incontournable concertation intersectorielle et celle entre les gouvernements fédéral et québécois, le monde municipal et les communautés autochtones. Pour ce faire, la ministre déléguée s'associera avec les ministères et les organismes faisant partie du comité de travail interministériel, soit :

- Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ;
- Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ;
- Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;
- Le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles ;
- Le ministère de la Justice ;
- Le ministère de la Sécurité publique ;
- Le Secrétariat à la jeunesse ;
- La Société d'habitation du Québec.

À ces derniers, s'ajouteront le Secrétariat aux affaires autochtones, des regroupements de collectivités locales (comme l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités), des communautés autochtones et des organismes communautaires associés à l'itinérance.

RECOMMANDATION N° 9.4

La Commission recommande au gouvernement de créer un comité consultatif sur l'itinérance qui aura un rôle de conseil et de vigie auprès de la ministre déléguée aux Services sociaux quant aux politiques et aux décisions gouvernementales qui pourraient avoir des effets sur l'itinérance.

RECOMMANDATION N° 9.5

La Commission recommande à la ministre déléguée aux Services sociaux de lui remettre un rapport sur le suivi du plan d'action interministériel et l'état des travaux sur la politique en itinérance un an après la publication de ce rapport.

Conclusion

Photo : Simon Lafleche

Sylvie au moment de son témoignage aux auditions publiques de la Commission à Montréal (29 septembre 2008).

CONCLUSION

De cette large consultation, les membres de la Commission retiennent que, malgré les efforts marqués de plusieurs acteurs pour améliorer la situation des exclus de la société, le phénomène de l'itinérance s'amplifie et se complexifie. Aucune raison ne doit servir d'excuse pour ne pas s'y attaquer véritablement : il doit être au cœur des priorités.

Encore faut-il souligner que la lutte contre l'itinérance requiert un leadership plus fort et plus dynamique que celui qui est exercé actuellement. De plus, le phénomène appelle impérieusement une action concertée, coordonnée et cohérente. Sans cela, le Québec risque de devoir assumer un coût social et économique encore plus élevé qu'il ne l'est présentement.

La Commission retient aussi que, pour réduire les risques liés à la situation d'itinérance, il ne s'agit plus simplement de donner à la personne un lit, de la nourriture et des vêtements, mais de lui redonner la capacité de sortir de l'impasse de l'urgence sociale. De toute évidence, il faut adopter des mesures pour l'accompagner et l'aider dans sa réinsertion.

Cela dit, le réseau communautaire occupe une place importante dans l'offre de service aux personnes en situation ou à risque d'itinérance. Cependant, l'insuffisance et la non-récurrence de son financement compromettent la continuité de l'intervention ainsi que la consolidation des pratiques et des groupes qui les mettent en œuvre.

Enfin, au-delà de toutes ces considérations, la Commission retient que les efforts des personnes itinérantes et des intervenants qui s'en occupent ne sont pas vains. La sortie de l'itinérance est possible, le témoignage de Sylvie le confirme :

> Moi, je suis la preuve vivante qu'on s'en sort, je peux vous le dire. Moi, j'étais une fille qui pouvait faire trente-deux « hospit » en un an, en psychiatrie. Toutes les maisons d'hébergement m'ont fermé la porte. Pourquoi ? Parce que j'avais un mal de vivre. [...]
> Des centres d'accueil, des familles d'accueil, en voici, en v'là, de l'inceste, de la violence, tout ce que tu voudras, j'en ai eu plus souvent qu'à mon tour. [...] J'ai perdu mes enfants, [...]. Je suis rendue à 44 ans. Je ne sais pas si vous savez, mais, ouf ! hein, une bonne thérapie, bon nettoyage, et c'est La Rue des femmes, maison d'hébergement, qui me l'a donnée. [...] Je vais vous dire quelque chose, si je ne les avais pas eues, je ne serais pas là, ici, en train de vous parler aujourd'hui, je vous le jure[13].

[13] *Journal des débats*, Commission permanente des affaires sociales , lundi 29 septembre 2008. http://www.assnat.qc.ca/fra/38Legislature1/DEBATS/journal/cas/080929.htm#_Toc215386160

LISTE DES RECOMMANDATIONS

PORTRAIT DE LA SITUATION DE L'ITINÉRANCE AU QUÉBEC

RECOMMANDATION N° 1 (p. 16)

La Commission recommande que le gouvernement s'assure qu'un portrait de la situation de l'itinérance sera dressé. Ce portrait devra notamment :

- Associer tous les acteurs du domaine, dont le milieu communautaire ;
- Rendre compte des besoins et des ressources au Québec ;
- Permettre des comparaisons entre les différentes régions et entre le Québec et d'autres administrations ;
- Être mis à jour régulièrement.

CITOYENNETÉ

Cohabitation sociale

RECOMMANDATION N° 2.1 (p. 21)

La Commission recommande aux villes d'adopter des mesures propices à une meilleure cohabitation entre les personnes itinérantes et les autres citoyens qui partagent le même espace public, notamment par :

- La création d'équipes de médiation sociale ;
- L'appui à l'établissement de ressources communautaires d'aide aux itinérants là où l'exigent les besoins ;
- L'aménagement de l'espace public afin de le rendre accessible à tous, y compris aux personnes itinérantes.

RECOMMANDATION N° 2.2 (p. 21)

La Commission recommande aux ministères touchés, dont ceux de la Santé et des Services sociaux, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi que des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, d'orchestrer une campagne de sensibilisation auprès de la population sur la réalité des personnes itinérantes.

RECOMMANDATION N° 2.3 (p. 21)

La Commission recommande au Directeur général des élections du Québec de renforcer les mesures favorisant l'exercice du droit de vote des personnes itinérantes.

Judiciarisation

RECOMMANDATION N° 2.4 (p. 23)

La Commission recommande aux villes d'adopter et d'améliorer des modes de régulation sociale autres que la judiciarisation, notamment par :

- La mise en place d'un registre des interventions judiciaires et des autres modes de régulation sociale qui permet d'en faire un suivi et d'en mesurer l'efficacité ;
- La détermination d'objectifs de réduction des interventions judiciaires ;
- L'adoption d'objectifs d'augmentation du recours à des méthodes alternatives ;
- La formation des policiers afin qu'ils privilégient d'autres voies que le processus judiciaire.

RECOMMANDATION N° 2.5 (p. 23)

La Commission recommande au gouvernement d'adopter une politique de radiation des constats d'infraction relatifs à certains règlements municipaux et lois québécoises donnés à des personnes itinérantes. Cette politique doit être basée sur un examen critique de tous les règlements applicables à la voie et aux espaces publics et s'appuyer sur des expériences d'autres administrations.

REVENU

RECOMMANDATION N° 3.1 (p. 26)

La Commission recommande au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, dans le cadre de deuxième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de diminuer significativement la précarité financière de personnes seules et d'Autochtones, particulièrement ceux vivant en milieu urbain, afin de prévenir l'itinérance.

RECOMMANDATION N° 3.2 (p. 26)

La Commission recommande au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale de faire en sorte que toute personne sans domicile fixe puisse recevoir ses prestations d'aide financière de dernier recours, conformément à une décision du Tribunal administratif du Québec.

LOGEMENT

RECOMMANDATION N° 4.1 (p. 31)

La Commission recommande au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, dans le cadre de son deuxième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, d'améliorer l'accessibilité à un logement à prix abordable, salubre et sécuritaire pour les ménages à faible revenu afin de prévenir l'itinérance.

RECOMMANDATION N° 4.2 (p. 31)

La Commission recommande aux municipalités, en collaboration avec les divers partenaires, dont le gouvernement du Québec, d'adopter une stratégie de sauvegarde des maisons de chambres et une réglementation uniforme, à l'échelle du Québec, relative aux conditions minimales de salubrité et de sécurité dans ces établissements.

RECOMMANDATION N° 4.3 (p. 32)

La Commission recommande aux municipalités de renforcer les mesures d'urgence pour aider les personnes expulsées de leur logis.

RECOMMANDATION N° 4.4 (p. 32)

La Commission recommande au gouvernement de préparer un plan de développement de logement social, d'hébergement d'urgence et de logement de transition lié à un soutien communautaire pour les personnes en situation ou à risque d'itinérance. Le plan doit prévoir :

- Un financement accru et pluriannuel de cinq ans du volet 3 du programme AccèsLogis Québec ;
- Le rehaussement et la récurrence de l'enveloppe liée au soutien communautaire et la révision de la notion d'équité interrégionale dans l'attribution de l'aide financière afin de la rendre proportionnelle au nombre de logements sociaux ;
- L'instauration de mesures particulières pour les Autochtones en situation ou à risque d'itinérance en milieu urbain en collaboration avec les organismes autochtones touchés.

RECOMMANDATION N° 4.5 (p. 32)

La Commission recommande au gouvernement d'assouplir les exigences administratives pour les projets de logement lié à un soutien communautaire pour :

- Garantir le financement du soutien communautaire dès la phase initiale du projet ;
- Ajuster de façon souple et régulière les normes du programme AccèsLogis Québec selon les conditions de marché, en particulier celles du centre des grandes villes ;
- Faciliter l'accès au logement social lié au soutien communautaire aux personnes en situation ou à risque d'itinérance.

SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

Accessibilité et adaptation des services

RECOMMANDATION N° 5.1 (p. 36)

La Commission recommande au gouvernement d'améliorer l'accessibilité aux services généraux et spécialisés pour les personnes itinérantes par une attention particulière à la qualité des services d'accueil et de référence des urgences des centres hospitaliers.

RECOMMANDATION N° 5.2 (p. 37)

La Commission recommande au gouvernement d'intensifier l'adaptation des services du réseau de la santé et des services sociaux pour mieux répondre aux besoins des personnes itinérantes, notamment celles souffrant de troubles concomitants.

RECOMMANDATION N° 5.3 (p. 37)

La Commission recommande au gouvernement de mettre au point, en complémentarité avec les organismes communautaires, des services adaptés aux personnes itinérantes, en particulier à celles souffrant de troubles concomitants, aux jeunes sans-abri, aux femmes et aux Autochtones.

RECOMMANDATION N° 5.4 (p. 37)

La Commission recommande au gouvernement d'élargir son soutien aux initiatives des réseaux public et communautaire qui répondent aux besoins des personnes itinérantes comme les équipes mobiles, le travail de rue, les centres de répit, les centres de décompression et les centres de jour.

RECOMMANDATION N° 5.5 (p. 37)

La Commission recommande fortement au ministre de la Santé et des Services sociaux de reconsidérer sa décision relative à l'établissement de sites d'injection supervisée pour les utilisateurs de drogues injectables.

Continuité des services et concertation des réseaux public et communautaire

RECOMMANDATION N° 5.6 (p. 39)

La Commission recommande aux ministères touchés et aux agences de la santé et des services sociaux de resserrer la cohésion et la continuité des services aux personnes itinérantes par :

- La concertation entre les établissements du réseau public ;
- La collaboration entre les acteurs des réseaux public et communautaire, dans le respect de l'autonomie de ce dernier ;
- L'établissement de passerelles entre les réseaux public et communautaire pour assurer un accès approprié aux services spécialisés du réseau public.

RECOMMANDATION N° 5.7 (p. 39)

La Commission recommande aux agences de la santé et des services sociaux de s'assurer que les établissements publics ou communautaires adoptent, avec les ressources d'accueil, un plan de transition pour faciliter l'intégration des usagers dans la communauté.

RECOMMANDATION N° 5.8 (p. 39)

La Commission recommande au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, dans son deuxième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, d'améliorer les services liés à la prévention de l'itinérance, notamment pour les jeunes en difficulté et à risque de décrochage scolaire issus de familles en situation de pauvreté et leurs parents.

EDUCATION ET INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE

Éducation

RECOMMANDATION N° 6.1 (p. 42)

La Commission recommande aux commissions scolaires de soutenir les initiatives qui donnent un meilleur accès à l'éducation aux personnes en situation ou à risque d'itinérance, telles que les écoles de la rue et les groupes d'alphabétisation.

RECOMMANDATION N° 6.2 (p. 42)

La Commission recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de travailler en étroite collaboration avec le Secrétariat à la jeunesse pour prévenir et contrer l'itinérance chez les jeunes, en accordant une attention spéciale au décrochage et au raccrochage scolaires.

Insertion sociale et professionnelle

RECOMMANDATION N° 6.3 (p. 43)

La Commission recommande aux ministères et aux organismes touchés, en particulier le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et Emploi-Québec :

- D'adapter leurs programmes d'employabilité et d'insertion sociale, notamment sous l'angle de la flexibilité et de la spécificité, afin qu'ils tiennent compte des capacités et des contraintes des personnes en situation ou à risque d'itinérance ;
- De prévoir, en collaboration avec les milieux autochtones, des mesures d'insertion sociale et professionnelle adaptées aux besoins des Autochtones en situation ou à risque d'itinérance qui vivent en milieu urbain.

RECONNAISSANCE ET FINANCEMENT DU RÉSEAU COMMUNAUTAIRE

RECOMMANDATION N° 7.1 (p. 47)

La Commission recommande au gouvernement :

- De reconnaître davantage la contribution des organismes communautaires qui interviennent en itinérance et de soutenir leurs pratiques et leur diversité ;
- D'accorder un financement suffisant et récurrent de trois ans aux organismes communautaires qui interviennent en itinérance pour favoriser leur consolidation et leur développement, tout en respectant leur autonomie.

RECOMMANDATION N° 7.2 (p. 47)

La Commission recommande au gouvernement d'établir un programme de financement réservé aux organismes communautaires qui interviennent en itinérance.

RECHERCHE, FORMATION ET SOUTIEN DES INTERVENANTS

Recherche

RECOMMANDATION N° 8.1 (p. 50)

La Commission recommande au gouvernement de favoriser la recherche en matière d'itinérance :

- En soutenant de façon concrète les chercheurs et les groupes de chercheurs qui s'intéressent aux questions de la pauvreté, de l'exclusion sociale et de l'itinérance ;
- En s'assurant du développement de la recherche sur les pratiques d'intervention en itinérance et de la diffusion de celles-ci dans les réseaux public et communautaire.

Formation et soutien des intervenants

RECOMMANDATION N° 8.2 (p. 51)

La Commission recommande au gouvernement de s'assurer :

- Que les intervenants en itinérance des réseaux public et communautaire de même que des services de police et préhospitaliers d'urgence reçoivent une formation spécialisée et continue en matière d'itinérance ;
- Que les intervenants du réseau communautaire puissent bénéficier d'un soutien psychologique adapté.

COORDINATION DE L'ACTION EN ITINÉRANCE ET REDDITION DE COMPTES

RECOMMANDATION N° 9.1 (p. 56)

La Commission recommande au gouvernement d'adopter, dans les plus brefs délais, une politique en itinérance. Celle-ci doit s'appuyer, incontestablement, sur une approche exhaustive et inclusive du phénomène et être assortie des ressources indispensables à sa bonne marche et à son succès.

RECOMMANDATION N° 9.2 (p. 56)

La Commission recommande au gouvernement d'établir, le plus rapidement possible, un plan d'action interministériel en itinérance en lien avec le cadre de référence du ministère de la Santé et des Services sociaux et respectant les recommandations de ce rapport afin d'apporter une réponse immédiate aux problèmes liés à l'itinérance en attendant l'adoption de la politique. Ce plan doit porter une attention spéciale :

- Au développement du logement social avec soutien communautaire ;
- Au déploiement d'approches concertées entre les réseaux public et communautaire et au sein de chacun d'eux ;
- À l'élaboration de plans de transition pour les personnes sortant d'établissements publics ou communautaires, en particulier pour les jeunes ;
- À la formation et au soutien des intervenants sociaux.

RECOMMANDATION N° 9.3 (p. 56)

La Commission recommande que la ministre déléguée aux Services sociaux soit responsable des actions du gouvernement du Québec en matière d'itinérance : qu'elle rende compte de la politique en itinérance, de son élaboration à son suivi, qu'elle assume un leadership ferme et dynamique pour la mise en œuvre du plan d'action interministériel, qu'elle assure l'incontournable concertation intersectorielle et celle entre les gouvernements fédéral et québécois, le monde municipal et les communautés autochtones. Pour ce faire, la ministre déléguée s'associera avec les ministères et les organismes faisant partie du comité de travail interministériel, soit :

- Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ;
- Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ;
- Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;
- Le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles ;
- Le ministère de la Justice ;
- Le ministère de la Sécurité publique ;
- Le Secrétariat à la jeunesse ;
- La Société d'habitation du Québec.

À ces derniers, s'ajouteront le Secrétariat aux affaires autochtones, des regroupements de collectivités locales (comme l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités), des communautés autochtones et des organismes communautaires associés à l'itinérance.

RECOMMANDATION N° 9.4 (p. 57)

La Commission recommande au gouvernement de créer un comité consultatif sur l'itinérance qui aura un rôle de conseil et de vigie auprès de la ministre déléguée aux Services sociaux quant aux politiques et aux décisions gouvernementales qui pourraient avoir des effets sur l'itinérance.

RECOMMANDATION N° 9.5 (p. 57)

La Commission recommande à la ministre déléguée aux Services sociaux de lui remettre un rapport sur le suivi du plan d'action interministériel et l'état des travaux sur la politique en itinérance un an après la publication de ce rapport.

Liste des personnes et des organismes qui ont été entendus en auditions publiques et qui ont présenté un mémoire

	Numéro de mémoire
Accueil Bonneau	013M
Action-Réinsertion (Sac à dos)	032M
Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale	092M
Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec	009M
Agence de la santé et des services sociaux de l'Outaouais	070M
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal	027M
Anonyme (L')	023M
Antre-Hulloise (L')	131M
Appart Adojeunes (L')	086M
Archipel d'entraide (L')	062M
Armée du Salut	077M
Arrondissement Ville-Marie	053M
Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador	072M
Association d'entraide Le Chaînon	020M
Association des centres jeunesse du Québec	064M
Association des groupes d'intervention en défense de droits en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)	082M
Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ)	145M
Association pour la défense des droits et l'inclusion des personnes qui consomment des drogues du Québec (ADDICQ)	061M
Auberge du Cœur Héberge-Ados	081M
Avant-garde en santé mentale (L')	115M
Barreau du Québec	118M
Bellot, M[me] Céline	113M
Bon Dieu dans la rue (Le)	033M
Café Rencontre du Centre-Ville	105M
Carrefour d'alimentation et de partage Saint-Barnabé (CAP Saint-Barnabé)	022M
Centre Kogaluk	005M
Centre d'action communautaire auprès des toxicomanes utilisateurs de seringues (CACTUS Montréal)	018M
Centre d'amitié autochtone de Montréal	049M
Centre de santé et de services sociaux de Gatineau	069M

	Numéro de mémoire
Centre de santé et de services sociaux de la Vieille-Capitale	073M
Centre de santé et de services sociaux de Laval	007M
Centre de santé et de services sociaux de Sherbrooke	068M
Centre de santé et de services sociaux Jeanne-Mance	025M
Centre d'intervention et de prévention en toxicomanie de l'Outaouais (CIPTO)	098M
Centre Dollard-Cormier	002M
Centre Le Havre	006M
Chambreclerc	039M
Chaudronnée de l'Estrie (La)	066M
Collectif de recherche sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale (CRI)	100M
Collectif pour un Québec sans pauvreté	104M
Collectif régional de lutte à l'itinérance de l'Outaouais (CRIO)	037M
Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	057M
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	014M
ConsommateursTRICES d'opiacés et de cocaïne uniEs et solidaires (COCUS)	017M
Diogène - Programme intervention et recherche psycauses	056M
Ensoleilvent	019M
Entraide familiale de l'Outaouais (EFO)	034M
Fédération des centres communautaires d'intervention en dépendance	045M
Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM)	026M
Fédération des ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec	088M
Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)	055M
Gélineau, M[me] Lucie et Beauvilliers, M[me] Johanne	094M
Gîte Ami (Le)	036M
Groupe Actions Solutions Pauvreté (GASP)	008M
Groupe L'Itinéraire	051M
Groupe d'entraide à l'intention des personnes séropositives et itinérantes (GEIPSI)	050M
Groupe Information travail	004M
L'ARC (Accueil, accompagnement et références communautaires en urgence sociale et en itinérance, territoire de Drummondville)	040M
Logemen'occupe	075M
Maison de Lauberivière (La)	063M
Manne de l'île (La)	043M
Médecins du monde Canada - Projet Montréal	052M
Ministère de la Justice	117M

	Numéro de mémoire
Ministère de la Santé et des Services sociaux	108M
Ministère de la Sécurité publique	128M
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	111M
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	109M
Ministère des Affaires municipales et des Régions	110M
Mission Bon Accueil	028M
Mission Old Brewery	046M
Mon chez-nous	
Œuvres de la Maison Dauphine (Les)	071M
Œuvres de la Maison du Père (Les)	012M
Œuvres Isidore-Ostiguy (Les)	076M
Plante, D^re^ Marie-Carmen	067M
Point de rue	030M
Poirier, M. Mario	
Protecteur du citoyen	114M
Refuge des jeunes de Montréal	048M
Regroupement des Auberges du cœur du Québec	084M
Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec	142M
Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec (ROCAJQ)	097M
Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec (RRASMQ)	089M
Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec (RAIIQ)	093M
Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM)	024M
Réseau des organismes et intervenants en itinérance de Laval (ROIIL)	029M
Réseau québécois des OSBL d'habitation	119M
Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec (RSIQ)	102M
Rue des Femmes de Montréal (La)	016M
Service d'intégration au travail de la Mauricie	065M
Société d'habitation du Québec	091M
Soupe populaire de Hull (La)	044M
SQUAT Basse-Ville de Québec	085M
Sylvestre, M^e^ Marie-Ève	112M
Table de concertation des sans domicile fixe de la Rive-Sud	015M
Table de concertation en itinérance de Saguenay	074M
Table de concertation en itinérance de Vaudreuil-Soulanges	010M

	Numéro de mémoire
Table de concertation sur l'itinérance à Sherbrooke	078M
Vallée Jeunesse	083M
Ville de Gatineau	099M
Ville de Laval	038M
Ville de Montréal	047M
Ville de Québec	116M
Y des femmes de Montréal (YWCA)	031M
YMCA du Grand Montréal	041M
YWCA de Québec	080M

Liste des personnes et des organismes qui n'ont pas été entendus en auditions publiques, mais qui ont présenté un mémoire

Accès Équité	134M
Action Autonomie	135M
Action Séro Zéro	140M
Artisans bénévoles de la Paix en Mauricie	126M
Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux (AQESSS)	137M
Auberge du coeur La Source-Soleil	087M
Auberge du coeur L'Antre-temps	101M
Bourque, M. Louis	144M
Centraide Outaouais	035M
Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or	107M
Centre d'amitié autochtone de Québec (CAAQ)	136M
Centre de soir Denise-Massé	060M
Centre Multi-Services Le Complice	121M
Charette, M. Patrick	079M
Chaudronnée de l'Estrie - Personnes usagères	096M
Comité national de la Nuit des sans-abri	129M
Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CREO)	120M
Curateur public du Québec	059M
Enfants de l'Espoir (Les)	001 M
Forum jeunesse de l'Île de Montréal (FJIM)	122M

	Numéro de mémoire
Front commun des personnes assistées sociales du Québec	095M
Jean, M. Philippe	139M
Lemay, M. Martin	127M
Maheux, M. Pierre	143M
Maison d'hébergement dépannage de Valleyfield (MHDV)	011M
Maison Jeunes-Est	125M
Maison Marie- Frédéric et Centre de traitement des dépendances Le Rucher	021M
Maison Tangente (La)	124M
Mauve	141M
Mouvement des personnes d'abord de Drummondville	132M
Paquet, M. Mario	054M
Passages	130M
Programme d'encadrement clinique et d'hébergement (PECH)	123M
Projet Genèse	133M
Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ)	103M
Regroupement des OSBL d'habitation et d'hébergement avec support communautaire en Outaouais (ROHSCO)	138M
Services d'aide en prévention de la criminalité	058M
Stella, l'amie de Maimie	106M
Table action prévention itinérance de Lanaudière (TAPIL)	090M
Table de concertation du faubourg Saint-Laurent	003M
Ville de Longueuil	042M

Les mémoires sont accessibles dans la section Travaux parlementaires du site Internet de l'Assemblée nationale du Québec : www.assnat.qc.ca

Division de la reprographie et de l'imprimerie
Novembre 2009

DIRECTION DU SECRÉTARIAT DES COMMISSIONS

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A1A3
Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
sec.commissions@assnat.qc.ca